choix
les politiques sociales
IRPP
Vol. 3, no. 2
Juin 1997
ISSN 0711-0685

Monique **Jérôme-Forget**
Avant-propos 2

Guy **Lacroix**
La réforme de l'aide de dernier recours, à la lumière des expériences américaines

Introduction 6
Analyse des propositions du livre vert 7
Conclusion 15

Jean-Michel **Cousineau**
L'aide sociale et les jeunes au Québec

Introduction 18
L'évolution des clientèles de l'aide sociale 19
Les causes de l'évolution récente des clientèles de l'aide sociale 21
Les remèdes 24
Conclusion 27

Pierre **Lefebvre**
Les nouvelles orientations de la politique familiale du Québec

Sommaire 31
Introduction 32
La politique familiale : champ d'application et objectifs 33
La politique familiale québécoise : examen critique 36
La politique familiale québécoise : nouvelles orientations 37
La réforme atteint-elle ses objectifs ? 40
Conclusion 50

# La Sécurité du revenu au Québec :

## une critique de la réforme proposée

# Avant-propos

À la fin des années 1960 et au début des années 1970, dans l'euphorie de la construction de l'État providence, les gouvernements occidentaux ont mis en place, pour les personnes dans le besoin, des programmes relativement généreux en matière de sécurité du revenu. Dès les années 1980, cependant, le coût sans cesse croissant de ces programmes — joint à la hausse du chômage, qu'on imputait en partie à leur générosité — a entraîné leur révision. Aujourd'hui, en Amérique du Nord, devant la précarité des finances publiques et la hausse quasi continue des clientèles, on réforme presque tous les régimes d'aide sociale. Le gouvernement des États-Unis, par exemple, limite à trois ans la durée des prestations. L'Ontario a mis en place un projet-pilote de «workfare», qui impose aux assistés sociaux la participation à des mesures d'insertion; le gouvernement ontarien se propose d'étendre cette obligation à tous dès 1998. L'Alberta a sensiblement réduit en 1993 le niveau de ses prestations. La Colombie-Britannique, enfin, n'admet plus les jeunes de moins de 25 ans.

Le Québec n'échappe pas à cette vague. Le régime mis en place en 1970, et qui assurait un revenu minimum à toute personne dans le besoin, a subi une réforme majeure à la fin des années 1980. Car la clientèle de l'aide sociale avait radicalement changé. Alors qu'en 1971 plus de 60 p. 100 des ménages qui la formaient étaient considérés inaptes au travail, cette proportion était complètement inversée en 1987 : trois ménages sur quatre étaient jugés aptes au travail. Le régime d'aide sociale servait donc de plus en plus à subvenir aux besoins de chômeurs de longue durée, alors qu'il n'avait pas été conçu pour cela. Dans le même temps, le coût du régime était devenu prohibitif : les dépenses avaient augmenté de plus de 300 p. 100, notamment à cause de l'important accroissement du nombre de prestataires.

Les modifications apportées à la fin des années 1980 voulaient répondre aux besoins des chômeurs de longue durée tout en réduisant les dépenses du programme. Le gouvernement du Québec a donc établi une distinction entre les personnes aptes au travail et celles qui, à cause de handicaps physiques ou mentaux, sont incapables d'assumer quelque tâche; il a accordé à ces dernières des prestations plus généreuses. Il a mis en place des mesures de développement de l'employabilité — assorties, pour les personnes qui y adhèrent, de prestations plus élevées. Enfin, pour stimuler le retour au travail, le gouvernement a cherché une meilleure intégration du régime d'aide sociale à la fiscalité. Mais, contre tout bon sens et pour des raisons éminemment politiques, il a accordé aux moins de 30 ans le même barème qu'à leurs aînés.

Malgré ce train de réformes censé répondre aux nouveaux besoins, le coût du régime et le nombre de ses clients n'ont cessé d'augmenter. De 1989-1990 à 1995-1996, les dépenses consacrées à l'aide de dernier recours ont augmenté de plus de 60 p. 100, et sa clientèle de

101-05265/

plus de 40 p. 100. Le taux de dépendance (c'est-à-dire le ratio entre le nombre de bénéficiaires et la population de moins de 65 ans), qui se situait à 8,9 p. 100 lors de l'implantation de la réforme, atteignait 12,5 p. 100 en 1994-1995. De toute évidence, un gouvernement qui souhaite réduire le déficit à zéro avant l'an 2000 devait rapidement passer à l'action.

C'est dans ce contexte que la ministre de l'Emploi et de la Solidarité, madame Louise Harel, a déposé à l'automne 1996 un Livre vert proposant une nouvelle réforme de l'aide de dernier recours. Grosso modo, trois propositions retiennent l'attention. La première, d'ordre administratif, consiste à regrouper les centres Travail-Québec et la Société québécoise de développement de la main-d'oeuvre (SQDM) en une seule entité : le réseau des Centres locaux d'emploi (CLE). L'objectif est double : accroître l'efficacité des mesures d'insertion et réduire les coûts de l'administration. La deuxième proposition comporte, pour les jeunes de 18 à 24 ans, l'obligation de s'inscrire à un programme d'insertion en emploi, sous peine de voir réduire de 150 $ leur prestation mensuelle. Chose étonnante, on ne remet pas en question la parité des barèmes accordée en 1989. La troisième proposition prévoit une réforme de l'aide financière aux familles, par l'intégration des divers programmes en une seule allocation pour enfants. Par rapport au régime actuel, l'allocation unifiée vise à améliorer l'incitation au travail. Dans le cadre de la politique familiale, toutefois, ce changement draconien appelle quelques réserves.

Regroupement administratif, inscription obligatoire à un programme d'insertion, allocation unifiée : la nouvelle réforme permettra-t-elle de réduire à la fois les coûts de l'aide de dernier recours et le nombre de ses clients ? L'Institut de recherche en politiques publiques (IRPP) a demandé à trois universitaires québécois d'évaluer les trois propositions centrales du Livre vert en les situant dans le contexte de la réforme québécoise de 1989 et d'autres réformes en cours ailleurs sur le continent nord-américain. Le premier de ces collaborateurs — Guy Lacroix, du département de science économique de l'Université Laval — porte son attention sur les aspects du document de consultation qui se rapprochent le plus du concept de «workfare». Le deuxième — Jean-Michel Cousineau, du département de relations industrielles de l'Université de Montréal — analyse la situation particulière des jeunes face à l'aide de dernier recours et la pertinence d'un traitement particulier à leur intention. Enfin, notre troisième collaborateur — Pierre Lefebvre, du département de science économique de l'UQAM — se penche sur les avantages et les inconvénients d'une allocation unifiée pour enfants, envisagée à la fois comme moyen de lutter contre la pauvreté et comme politique d'aide à la famille.

Le premier auteur, Guy Lacroix, salue la création des Centres locaux d'emploi, depuis si longtemps attendus au Québec; mais il rappelle qu'il serait naïf de compter uniquement sur cette nouvelle organisation pour réduire la clientèle du programme et générer des économies. Certes, l'idée d'un parcours individualisé est attrayante parce que mieux adaptée aux besoins du prestataire. Et l'on peut, théoriquement, attendre de mesures coercitives une diminution de la clientèle. Toutefois, nous explique Guy Lacroix, l'efficacité des mesures d'insertion dépend en grande partie du degré d'encadrement offert. Or, des études menées aux États-Unis ont montré que, dans le cas de certains prestataires, l'encadrement entraîne des coûts supérieurs aux économies que génère le système d'insertion. Le défi est de repérer et de cibler les prestataires pour qui les mesures d'insertion seront le plus bénéfiques. En exigeant sans discernement de tous les jeunes la

participation à ces mesures, on risque de manquer de souffle.

Le deuxième auteur, Jean-Michel Cousineau, rappelle qu'on a vu doubler depuis 1989 le taux de recours à l'aide sociale chez les jeunes de 21 à 29 ans. Il attribue ce phénomène à trois facteurs principaux : la mauvaise conjoncture économique, l'insuffisante formation des jeunes et la parité accordée en 1989 aux moins de 30 ans. Or, une réforme gouvernementale de l'aide de dernier recours ne peut avoir d'effet que sur les deux derniers de ces trois facteurs.

Le fait que la majorité des jeunes prestataires n'aient pas terminé leurs études secondaires constitue sans contredit un problème grave. À cet égard, le gouvernement devrait se montrer intraitable et prendre les moyens pour que tous obtiennent au minimum leur diplôme de secondaire V. Tous les jeunes, nous en sommes convaincus, peuvent acquérir ce minimum, essentiel pour s'intégrer à la société d'aujourd'hui. C'est au système scolaire de relever le défi, en adaptant au rythme et aux besoins des élèves ses méthodes d'enseignement et d'encadrement. Il doit faire sienne la philosophie qui sous-tend, par exemple, le système d'éducation japonais : tous peuvent réussir, mais chacun doit le faire à son rythme.

M. Cousineau le rappelle fort à propos : tant que le ministère de l'Éducation ne déploiera pas de mesures pro-actives et innovatrices dans la lutte contre le décrochage scolaire, de plus en plus de jeunes recourront à l'aide sociale. Le premier geste consisterait à établir clairement que l'aide de dernier recours n'est pas une voie d'accès au système scolaire. Nous avons même proposé, naguère, que les jeunes soient exclus de l'aide sociale; le gouvernement de la Colombie-Britannique a d'ailleurs mis en oeuvre une telle mesure. Jean-Michel Cousineau propose quant à lui une diminution des prestations.

Notre troisième collaborateur, Pierre Lefebvre, se place dans la perspective d'une politique familiale pour analyser la pertinence d'une allocation unifiée pour enfants. Cette nouvelle politique remplacerait un ensemble de mesures qui compensaient directement ou indirectement les charges financières associées à la présence d'enfants. Elle serait financée en totalité à même l'enveloppe budgétaire actuellement dévolue aux familles. Ainsi le gouvernement choisit-il de financer l'aide aux familles à faible revenu par la réduction de son aide aux familles à revenu moyen ou élevé; il n'augmente en rien la contribution des ménages sans enfant. Il prétend ainsi simplifier l'aide aux familles, la rendre plus juste à l'égard des familles à faible revenu, favoriser le retour au travail et combattre plus efficacement la pauvreté des enfants. Pierre Lefebvre est d'un tout autre avis : sur le plan de la politique familiale, les choix du gouvernement sont discutables et, sur le plan de la sécurité du revenu, l'allocation unifiée n'atteindra pas ses objectifs.

Pierre Lefebvre nous rappelle que, parmi les objectifs de toute politique familiale, il en est deux qui revêtent une importance particulière. Le premier consiste à compenser financièrement le coût lié à la présence et à l'éducation d'enfants : l'État, reconnaissant l'avantage que la présence d'enfants constitue pour la collectivité, accepte de redistribuer entre les familles (quel que soit le revenu de celles-ci) certaines sommes d'argent provenant de ménages sans enfant. Le deuxième objectif est d'assurer à toute famille un revenu minimum suffisant pour subvenir aux besoins des enfants; pour atteindre ce deuxième objectif, l'État redistribue entre les familles pauvres certaines sommes provenant des ménages plus riches (avec ou sans enfants). Or, la réforme projetée, si elle favorise les familles à faible revenu, n'augmente pas la

contribution des ménages sans enfants et laisse inchangée l'enveloppe budgétaire dévolue aux familles. Le gouvernement oublie ainsi que la présence de tout enfant, sans égard au revenu des parents, est bénéfique à la société. La conséquence directe de ce choix est que les hausses d'impôts ou les baisses de transferts ne toucheront que des familles.

La redistribution d'argent de familles plus fortunées vers les familles plus pauvres pourrait certes constituer un objectif intéressant, si l'on réalisait les gains annoncés. Mais, encore ici, Pierre Lefebvre se montre plutôt sceptique. Premièrement, explique-t-il, les moyens choisis ne peuvent avoir sur la pauvreté qu'un effet marginal. Même si l'allocation unifiée augmente dans l'immédiat le revenu disponible des familles ayant un revenu de travail légèrement supérieur aux prestations de la sécurité du revenu, on diminue légèrement le revenu disponible des familles prestataires de la sécurité du revenu. Deuxièmement, il est loin d'être évident que l'incitation au travail sera accrue. En effet, au-delà d'un revenu de travail de 14 000 $ pour une famille monoparentale (ou de 20 000 $ pour un couple avec enfants), le montant de l'allocation unifiée diminuera très rapidement. Pour un revenu de travail supérieur à 26 000 $ — ce qui est encore bien peu —, le gouvernement fédéral commence également à réduire sa prestation fiscale pour enfants. Comment prévoir l'effet de cette mécanique sur l'incitation au travail et, par conséquent, sur l'accroissement des revenus de travail ? Comme l'explique maladroitement le document de consultation, l'allocation unifiée veut inciter les parents « à occuper ou à conserver un emploi à faible revenu ». Pas plus.

Obligé de redresser les finances publiques tout en composant avec de hauts taux de chômage et de pauvreté, le gouvernement se trouve devant de difficiles choix politiques. Il lui importe d'autant plus d'orienter le débat vers les véritables enjeux et d'éviter autant que possible les pièges de la facilité. Si le problème est complexe, les solutions le sont tout autant. Les auteurs du présent cahier amorcent avec brio une réflexion qui, nous l'espérons, fera progresser le débat.

Monique Jérôme-Forget
Présidente

# La réforme de l'aide de dernier recours, à la lumière des expériences américaines

Guy Lacroix

Département de science économique
Université Laval



## Introduction

Dans son document de consultation (ou Livre vert) intitulé *Un parcours vers l'insertion, la formation et l'emploi*, le ministère de la Sécurité du revenu du Québec propose d'apporter au régime actuel d'aide de dernier recours une série de changements qui pourraient en modifier en profondeur la nature et le fonctionnement.

Le ministère préconise, par exemple, de repenser le système actuel à partir d'un nouveau contrat social, fondé sur une redéfinition des responsabilités respectives des individus, de l'État et de la société. Ainsi, on abolirait la distinction entre prestataires de la Sécurité du revenu et chômeurs; cela se traduirait par l'intégration de tous les services destinés aux demandeurs d'emploi, qu'il s'agisse ou non de chômeurs. En contrepartie, les prestataires s'engageraient à prendre les moyens nécessaires à la conquête de leur autonomie financière. Par ailleurs, on prévoit rendre les services plus productifs, en consacrant à des mesures actives une partie des sommes actuellement dévolues aux mesures passives.

La mise en oeuvre de ces propositions pourrait avoir une certaine influence sur le nombre d'inscriptions au régime d'aide; mais l'*ampleur* de ce mouvement dépendra surtout de l'efficacité des mesures d'intégration au travail. On ne peut, non plus, déterminer *a priori* le *sens* de ce mouvement puisque, par exemple, telles mesures, efficaces pour aider certaines person-

nes à trouver un emploi, en inciteront d'autres à s'inscrire à l'aide de dernier recours.

Aux États-Unis, durant les années 1980, la clientèle de l'aide de dernier recours a connu une croissance semblable à celle que l'on a observée au Québec. Le coût du programme intitulé *Aid to Families with Dependent Children* (AFDC) a augmenté de plus de 460 p. 100 entre les années 1960 et la fin des années 1980.[1] Un tel accroissement de la clientèle et des coûts a suscité, en 1988, l'adoption du *Family Support Act* (FSA). Cette loi constituait plus qu'une réforme du programme AFDC; elle visait à changer fondamentalement la nature de la relation d'aide entre l'État et les individus. L'élément clé du FSA est l'affirmation du principe selon lequel les parents sont les principaux responsables du bien-être de leurs enfants; l'État a pour rôle de mettre à la disposition des parents dans le besoin les ressources propres à faciliter le développement de leurs compétences et leur intégration au marché du travail. Autrement dit, les politiques de l'État en matière de Sécurité du revenu doivent être davantage « proactives » que supplétives. En cela, les principes de base du FSA sont très semblables à ceux qui sous-tendent le Livre vert québécois.

Le FSA a donné naissance au programme JOBS, ou *Job Opportunities and Basic Skills*. Celui-ci, comme son nom l'indique, vise à accroître les aptitudes des prestataires par une participation obligatoire à une mesure de développement de l'employabilité; mais il reconnaît également la nécessité de créer des emplois qui permettront d'intégrer ces prestataires au marché du travail. Le FSA prévoit que les états de l'Union devront généraliser en 1997 le recours au programme JOBS. À ce jour, cependant, aucun état n'a implanté ce dernier de façon systématique. On a plutôt choisi, à titre expérimental, certaines villes ou régions dispersées dans plusieurs états, et ces expériences ont été l'objet de nombreuses évaluations scientifiques. Compte tenu que la réforme proposée par le ministère de la Sécurité du revenu s'apparente de près à la philosophie du FSA et aux dispositions de JOBS, on peut, dans l'évaluation du projet québécois, utiliser les résultats des études consacrées aux expériences américaines ainsi que le vaste corpus de recherches théoriques et empiriques qu'offre la littérature spécialisée.

## Analyse des propositions du livre vert

Pour les fins du présent travail, nous limiterons notre analyse aux propositions qui touchent l'insertion en milieu de travail. Ces propositions se résument à exiger, des personnes de 18 à 24 ans, qu'elles s'engagent dans une démarche personnalisée d'intégration sociale ou professionnelle; les frais de cette démarche seraient assumés par les Centres locaux d'emploi (CLE). En contrepartie, l'État fournirait une occasion réelle d'insertion, dans le cadre de plans d'action locaux. Ce processus serait graduellement imposé aux familles monoparentales. Pour ces dernières, par ailleurs, l'application du « barème de non-disponibilité » (ou « prestation pour contraintes temporaires ») serait progressivement limitée à deux ans au lieu des six ans actuels, à mesure que la politique familiale sera mise en place.

### L'effet sur la clientèle totale inscrite à la Sécurité du revenu

Les propositions retenues dans le Livre vert consistent à transformer l'actuelle politique passive, axée sur le soutien du revenu, en une politique active de réintégration au marché du travail. L'imposition de cette démarche est susceptible d'influencer, chez des personnes qui ne recourent pas actuellement à l'aide sociale, la décision de s'inscrire ou non aux nouveaux programmes; on peut penser, par exemple, au jeune qui envisage de quitter l'école et de s'inscrire éventuellement au programme d'aide. L'obligation de participer à une mesure d'insertion professionnelle représentera pour lui un avantage *ou* un inconvénient, selon que les programmes réussissent ou non à augmenter les habiletés des participants et à leur ouvrir un accès permanent au marché du travail; selon, aussi, que les activités exigées ont un caractère agréable ou contraignant.

Dans une étude récente, Moffitt[2] a cerné un certain nombre de facteurs dont il faut tenir compte pour calculer les effets nets de telles dispositions sur la clientèle totale. Il convient de définir ici sommairement quatre de ces facteurs : le « degré de myopie », la diminution de l'opprobre lié à l'aide sociale, le caractère permanent des mesures d'insertion, et l'offre de programmes de formation indépendants de l'aide sociale.

### *Le « degré de myopie »*

On appelle « degré de myopie » la capacité, que possèdent les participants potentiels à une mesure d'insertion, d'« actualiser » les avantages découlant de leur participation. Certes, les participants perçoivent facilement, et dès le début de l'opération, les désagréments inhérents à celle-ci. Mais ses avantages ne leur apparaissent que plus tard — souvent même longtemps après la fin de la participation. Ces avantages peuvent se traduire en des salaires plus élevés, ou en des emplois plus fréquents et moins précaires, ou en diverses combinaisons de ces résultats. On dit d'un individu qu'il est parfaitement « myope » si sa décision de participer à un programme repose sur une comparaison, effectuée dès l'adhésion, entre les avantages de ce programme et ses inconvénients.

Un programme de *workfare* qui s'adresse à une clientèle « myope » (potentielle et actuelle) sera relativement peu achalandé; car il réduit l'attrait de l'aide pour ceux qui n'y sont pas inscrits et il en diminue l'utilité pour ceux qui le sont. À l'opposé, une clientèle potentielle « clairvoyante » fréquentera plus volontiers le *workfare*, dans l'espoir de bénéficier plus tard de rendements élevés : la clientèle déjà inscrite percevra les mesures d'insertion comme un investissement et ne sera vraisemblablement pas incitée à les quitter.

### *La diminution de l'opprobre lié à l'aide sociale*

Le caractère obligatoire des mesures d'insertion professionnelle fait voir dans le recours à l'aide sociale une volonté de développement personnel et une démarche préparatoire à l'autosuffisance. Par là, on réduit de beaucoup l'opprobre traditionnellement lié à l'aide sociale et l'on valorise d'autant, aux yeux des participants potentiels, le recours aux mesures offertes.

### *Le caractère permanent des mesures d'insertion*

L'image que les clients potentiels d'une mesure d'insertion se font du rendement de celle-ci va influencer leur décision d'y participer ou non, s'ils sont capables d'en « actualiser » les avantages à venir. Cependant, pour exercer un attrait considérable, une mesure supposée efficace doit remplir deux conditions. La première porte sur la permanence et la durée : la mesure doit être en place depuis un certain temps et n'avoir pas subi trop de changements, de sorte que son rendement soit connu d'un grand nombre d'usagers éventuels. Ainsi, telle nouvelle mesure, parce que son rendement est incertain, risque de ne pas avoir d'incidence à court terme sur la clientèle totale inscrite à l'aide; et telle autre mesure, parce que sa nature et son fonctionnement ont subi de fréquentes modifications, paraîtra incertaine quant à son rendement et exercera peu d'attrait. La deuxième condition porte sur l'achalandage : une mesure, en place depuis un certain temps dans sa forme actuelle, aura peu d'effet sur les mouvements de clientèle si le nombre d'individus qui y sont inscrits reste faible.

### *L'offre de programmes de formation indépendants de l'aide sociale*

L'existence de programmes de formation offerts hors de l'aide sociale détermine largement l'attrait que cette dernière peut exercer sur la clientèle éventuelle. Si ces programmes se révèlent efficaces et sont perçus comme tels, les personnes désireuses d'améliorer leurs chances sur le marché du travail seront moins portées à demander l'aide sociale. Inversement, si les programmes offerts hors de l'aide sociale passent pour moins efficaces que les mesures d'insertion liées à cette aide, ils auront très peu d'effet sur les mouvements de clientèle.

### Les expériences américaines

À la lumière de ce qui précède, on comprend la difficulté de prévoir les effets que les propositions du Livre vert auront sur la clientèle totale inscrite au régime de Sécurité du revenu.

### *L'utilité des modèles de simulation*

Aux États-Unis, la littérature scientifique à ce sujet offre essentiellement deux types d'analyse. D'une part, certains auteurs utilisent des *modèles de simulation*, calibrés à partir des clientèles inscrites à l'aide sociale. D'autre part, le bilan de certaines *expériences effectuées* dans plusieurs états américains nous fournit des enseignements précieux, bien que le contexte où ces expériences se sont déroulées diffère quelque peu du contexte québécois.

Garasky et Barnow[3] ont étudié les faiblesses et les avantages de chacune de ces deux approches. Après avoir confronté les prédictions des modèles de simulation avec les effets observés sur les inscriptions totales et sur les coûts du programme, ces auteurs concluent que les modèles de simulation ont permis de mesurer de façon relativement précise les

retombées du programme intitulé *Realizing Economic Achievement* (REACH) instauré dans le New-Jersey.

### *Le workfare et ses variantes*

Plus récemment, Moffitt[4] a étudié l'effet probable de l'instauration du *workfare* comme partie intégrante et incontournable du programme AFDC. Pour ce faire, il a utilisé des simulations reposant sur un modèle d'optimisation qui tient compte de différentes composantes : rendement des programmes, taux d'actualisation, niveau des prestations, salaire potentiel sur le marché du travail, etc. Son modèle est calibré à partir des données du *Panel Survey of Income Dynamics* (PSID).

Moffitt a pris en compte plusieurs scénarios, afin de vérifier dans quelle mesure les résultats sont sensibles au choix des paramètres. Pour des valeurs plausibles des paramètres, il trouve que la clientèle totale inscrite à l'aide sociale est très sensible à l'introduction du *workfare* : globalement, l'effet net de ce dernier est de diminuer considérablement le nombre d'inscriptions à l'aide sociale. Ainsi donc, le désagrément que représente la participation obligatoire à quelque mesure d'insertion est suffisamment grand pour limiter les inscriptions à l'aide sociale.

Enfin, l'ordre de grandeur de la baisse de la clientèle totale est directement lié au nombre d'heures exigé par les mesures d'insertion. Moffitt attribue cette baisse non seulement aux désagréments du travail, mais aussi au fait que les longues heures que le candidat doit y consacrer réduisent pour lui la possibilité du travail au noir. Ces deux effets sont cumulatifs et jouent dans le sens d'une réduction de la clientèle.[5]

### *L'abolition ou l'abaissement du « barème de non-disponibilité »*

On peut utiliser le même type de raisonnement pour déterminer l'effet probable de l'abaissement, proposé dans le Livre vert, du « barème de non-disponibilité ». Cet abaissement entraîne une diminution des avantages liés à l'aide sociale, aussi bien pour la clientèle actuelle que pour la clientèle potentielle. À court terme, il aurait pour effet de diminuer la clientèle. Mais on suggère, en vertu de la politique familiale, de réinvestir dans un « supplément universel pour jeunes enfants » les sommes ainsi épargnées. Dans ce cas, le revenu net d'un chef de famille monoparentale risque, à court terme, d'être légèrement inférieur à son niveau actuel. Car, d'une part, le supplément s'adresse à une population plus large et, d'autre part, il devient nul lorsque l'enfant atteint l'âge de deux ans. Bref, le remplacement du barème de non-disponibilité par un supplément pour jeunes enfants est peu susceptible de modifier largement le recours à l'aide sociale. À moyen terme, cependant, on peut s'attendre à ce que cette mesure ait un effet positif sur les taux de sortie de l'aide et que, par conséquent, elle fasse baisser la clientèle totale de celle-ci.

Blank[6] s'est intéressée aux conséquences d'une telle proposition, prévue dans le cadre du FSA. D'après cet auteur, les mesures d'insertion destinées aux femmes monoparentales peuvent fonctionner dans certains cas où les enfants sont d'âge scolaire; mais elles n'apportent probablement aucun avantage si les enfants sont d'âge préscolaire — en raison, notamment, des frais de garde que cette situation entraîne. Pour avoir un effet positif,

l'abaissement du barème de non-disponibilité doit absolument être assorti d'une politique adéquate en matière de services de garde. C'est d'ailleurs ce que prévoit le Livre vert soumis par le gouvernement du Québec.

Les conjectures de Moffitt ont d'ailleurs été corroborées par un certain nombre d'expériences américaines. Ainsi, Long[7] fait état d'économies substantielles dans le coût du programme AFDC, grâce à l'introduction de différentes formes de *workfare*. Par diverses expériences, menées dans le cadre de la loi fédérale *Omnibus Budget Reconciliation Act* (OBRA) à San Diego et à Baltimore ainsi qu'en Arkansas et en Virginie, on a voulu mesurer les conséquences financières de l'instauration du *workfare*. Ce dernier pouvait revêtir diverses formes – obligation d'avoir préalablement travaillé, ou de chercher activement du travail, ou de participer à un programme d'étude –, aussi bien pour les prestataires que pour les personnes s'inscrivant au programme AFDC. Ces expériences ont montré que les économies se manifestent surtout après la première année d'implantation du *workfare*.

### *L'encadrement et le suivi*

Long[8] note également une certaine corrélation entre le niveau d'encadrement et les économies réalisées. Ainsi, en Arkansas, où le suivi était le moins rigoureux, on a réalisé dès la première année certaines économies, mais celles-ci ont vite plafonné. L'expérience de Baltimore, bien qu'elle offrît le meilleur encadrement et le meilleur suivi, n'a pas généré d'économies substantielles, même après cinq années d'observation. C'est à San Diego et en Virginie, où le niveau d'encadrement était moyen, qu'on a noté les économies les plus considérables au cours des cinq années suivant l'implantation.

Les expériences effectuées dans le cadre de l'OBRA offraient, somme toute, un encadrement et un suivi limités. En février 1988, l'état de l'Oregon a mis en place, dans sept centres locaux répartis sur son territoire, un projet d'encadrement intensif et structuré : on évaluait en détail les besoins, les capacités et les intérêts de chaque prestataire, dans le but de favoriser son intégration permanente au marché du travail. L'étude de Johnson *et al.*,[9] consigne à ce sujet trois observations. Premièrement, l'accroissement de la clientèle a été beaucoup plus marqué dans les centres locaux retenus pour l'expérience que dans les autres centres. Deuxièmement, les nouveaux inscrits dans les centres qui ont servi de laboratoires avaient en moyenne plus d'expérience sur le marché du travail que n'en avaient les bénéficiaires inscrits dans les centres de contrôle. Et, troisièmement, les services offerts dans les centres où se déroulaient les expériences ont prolongé la durée de séjour des prestataires, comparativement à ce qui se passait dans les autres centres.

### *Quelques leçons à tirer*

Les exercices de simulation effectués dans certains états américains ainsi que les expériences menées dans d'autres états nous apportent un éclairage intéressant sur les conséquences probables des propositions contenues dans le Livre vert. Par là, nous savons tout d'abord que l'effet de telles propositions sur la clientèle totale (et donc sur les coûts du programme) dépendra de la qualité de l'encadrement et du suivi offerts aux prestataires ainsi que de la qualité des mesures d'intégration mises en place. Quant à l'abolition du barème de non-disponibilité, nous savons qu'elle aurait peu d'effet sur l'abandon de l'aide sociale et se traduirait vraisemblablement

par un plus grand appauvrissement des familles monoparentales. Mais certaines analyses portent à croire que cette abolition, assortie d'une politique adéquate en matière de services de garde, peut donner des résultats intéressants. À cet égard, les expériences américaines ont montré que, bien ciblées, les mesures offertes aux femmes monoparentales pour faciliter leur intégration au travail entraînent d'heureux résultats.

## L'efficacité des programmes d'insertion professionnelle

Jusqu'ici, notre exposé a eu pour objet principal les effets que la mise en oeuvre des propositions du Livre vert pourrait avoir sur les inscriptions à la Sécurité du revenu. Essayons maintenant d'analyser les conséquences de cette mise en oeuvre sur le revenu des prestataires.

Nous avons vu que les programmes d'insertion professionnelle peuvent avoir des effets positifs *ou* négatifs sur l'inscription à un régime d'aide sociale et sur l'abandon de celui-ci. Ces effets dépendent de divers facteurs, parmi lesquels il faut compter l'aptitude de chaque programme à intégrer efficacement la clientèle au marché du travail. Or, des mesures d'insertion semblables à celles que propose le Livre vert ont été implantées, à titre expérimental, en de nombreux endroits des États-Unis. Et il existe, en science économique, une vaste documentation sur les aspects méthodologiques et empiriques de ces expériences. On a vu se dégager en particulier, au cours des dernières années, un certain consensus sur l'effet des mesures d'insertion mises en place dans le cadre du programme américain JOBS.

De ces expériences américaines, nous pouvons tirer des enseignements précieux sur les conséquences probables des mesures d'insertion proposées dans le Livre vert. Il convient cependant de rappeler que, aux États-Unis, le système d'aide sociale s'adresse presqu'exclusivement aux familles *avec* enfants — et en particulier aux familles monoparentales. Il existe cependant des programmes de formation axés sur les jeunes et qui, comme les programmes pour adultes, ont fait l'objet de rigoureuses évaluations scientifiques. Nous analyserons d'abord les retombées des programmes destinés aux familles avec enfants, avant de passer aux programmes de formation s'adressant aux jeunes personnes vivant seules.

## *Le programme JOBS et les familles monoparentales*

Le FSA de 1988 stipulait que tout prestataire de l'aide sociale devait participer à des mesures conçues pour développer ses connaissances de base. En pratique, cependant, aucun état n'a mis en place un système de *workfare* qui couvrit la totalité de la clientèle. De façon générale, le *workfare* n'est imposé qu'aux familles dont tous les enfants sont d'âge scolaire; celles qui ont au moins un enfant d'âge préscolaire restent assujetties au programme AFDC. Il importe de noter que le programme JOBS laissait à la discrétion des états le choix d'imposer des mesures de *workfare* aux familles dont les enfants avaient soit plus de trois ans, soit plus d'un an. C'est pourquoi on estime qu'à peine 30 p. 100 de la clientèle inscrite au programme AFDC a été touchée par le *workfare* dans les localités où JOBS a été expérimenté.

L'implantation de JOBS empruntait généralement l'une ou l'autre des deux formules suivantes. Selon la première, on choisissait au hasard une clientèle dans certaines localités; puis on mesurait les résultats en comparant entre eux les groupes « expérimentaux » et les groupes de contrôle (AFDC) — quant à la durée du séjour en régime d'aide, quant au taux d'embauche après application des mesures d'insertion, et quant aux gains observés dans les salaires. Selon la seconde formule, l'expérience se déroulait dans des localités bien circonscrites géographiquement, et l'on appliquait les dispositions du programme à toute la clientèle en régime d'aide. Dans le jargon des évaluateurs, on parle de « site saturé » lorsque toute la population locale est soumise aux nouvelles dispositions. Pour évaluer le rendement du programme, on compare les comportements des clientèles des sites saturés avec les comportements des clientèles du programme AFDC situées dans des sites comparables; l'homogénéisation des sites est en général effectuée à l'aide de techniques économétriques.

L'expérimentation de JOBS portait sur deux types de mesures. Le premier type comportait des services personnalisés et soutenus d'orientation et de support, un volet éducatif et une expérience de travail — le tout s'apparentant à ce que propose aujourd'hui le Livre vert québécois. Le second type de mesures se limitait en général à des services d'aide dans la recherche d'un emploi. L'offre de cette double possibilité permettait de comparer l'efficacité relative de mesures dont les unes étaient réputées dispendieuses, et les autres moins.

L'évaluation des expériences a permis d'établir deux faits. Premièrement, les programmes qui offrent un encadrement soutenu et une formation en entreprise sont ceux qui produisent les plus forts gains en revenu; et ces gains restent perceptibles tout au long des sept années qui suivent la participation aux mesures d'insertion. Deuxièmement, l'aide apportée dans la recherche d'un emploi engendre des gains de revenu qui, sans être aussi élevés que ceux que procurent l'encadrement et la formation, demeurent perceptibles plusieurs années après la participation aux mesures. Ces programmes, relativement peu coûteux, semblent être plus efficaces pour les prestataires qui ont eu peu de contacts avec le marché du travail : prestataires de longue durée, familles monoparentales, etc. Toutefois, les candidats qui ne trouvent pas d'emploi immédiatement après leur participation ne réalisent par la suite aucun gain de revenu.

De toutes façons, et du strict point de vue avantages / coûts, ces expériences s'avèrent rarement rentables pour l'État.[10] Certes, la participation à une mesure d'insertion entraîne pour bon nombre de candidats un gain de revenu; mais l'ensemble de ces gains ne permet pas à l'État de faire des économies substantielles sur le coût des programmes. Cela est dû au fait que beaucoup de participants continuent de percevoir des prestations d'aide, parallèlement à leur revenu de travail.

### *Le Family Independence Program (FIP)*

L'une des expériences les plus ambitieuses qui s'inscrivent dans l'esprit du FSA est le FIP, lancé en 1988 dans l'état de Washington. Sans faire formellement partie du programme JOBS, le FIP est tout à fait conforme à son esprit. Il a été conçu pour humaniser en quelque sorte le système d'aide sociale, en offrant aux bénéficiaires un encadrement soutenu et intense et en sensibilisant la communauté locale

à la réalité qu'ils vivent. Deux évaluations indépendantes, effectuées récemment, étudient l'évolution de la clientèle entre 1988 et 1993, dernière année de l'expérience : voir Long et Wissoker[11] et Leigh.[12] Contre toute attente, ces deux études démontrent clairement que les collectivités où s'est tenue l'expérience connaissent de moins bons résultats que les sites comparables, dotés du programme AFDC : le taux d'emploi est inférieur, et le taux de participation à l'aide sociale est supérieur. Pour expliquer ces résultats, les auteurs invoquent deux raisons principales :

- Le FIP étant financé par le gouvernement fédéral des États-Unis, son enveloppe budgétaire ne devait pas dépasser celle du programme AFDC. Or, il est rapidement apparu que ses coûts d'exploitation étaient nettement plus élevés que ceux de l'AFDC. Les risques de le voir aboli, joints aux instructions contradictoires que ses agents recevaient quant aux éléments auxquels accorder la priorité, ont nui considérablement à son déroulement.
- Après une année d'exploitation, la clientèle totale des sites expérimentaux avait augmenté de 11 p. 100 de plus que celle des sites où l'on offrait le programme AFDC. Cet accroissement de l'achalandage n'ayant pas été compensé par une augmentation proportionnelle du personnel de soutien, la qualité de l'encadrement et du suivi s'est rapidement détériorée; les participants ont ainsi escamoté plusieurs des activités prévues dans les plans personnels de formation.
- On a attribué à deux facteurs principaux cet accroissement de la clientèle. Tout d'abord, l'élévation des seuils d'allocation nulle a permis à de nombreux bénéficiaires potentiels de recevoir des prestations tout en continuant de travailler (Moffitt[13] étudie en détail l'incidence que les changements apportés aux seuils d'allocation nulle peuvent avoir sur la clientèle totale de l'aide). Le deuxième facteur d'accroissement de la clientèle a été le changement culturel qui, au sein des collectivités touchées, a considérablement réduit l'opprobre traditionnellement lié aux prestations de l'aide sociale. Cette observation rejoint les hypothèses énoncées par Moffitt[14] et que nous avons évoquées plus haut.

### *Les personnes seules*

Aux États-Unis, les jeunes adultes qui éprouvent des difficultés à s'intégrer au marché du travail peuvent bénéficier de programmes de formation professionnelle dispensés en vertu du *Job Training Partnership Act* (JTPA). La clientèle de ces programmes est constituée à 41 p. 100 de « décrocheurs » scolaires et à 92 p. 100 de personnes issues de familles à faible revenu. En moyenne, une bonne moitié de la clientèle a été sans emploi pour au moins six mois avant de s'inscrire au programme. Ce dernier offre trois principaux types de services : aide dans la recherche d'emploi, formation scolaire et formation en entreprise.

Les études poursuivies pour vérifier l'efficacité des mesures d'insertion destinées à cette clientèle montrent des résultats peu encourageants, d'après LaLonde[15] et Foster.[16] Par exemple, un suivi échelonné sur sept ans a établi que des cohortes de jeunes « décrocheurs » qui avaient bénéficié, entre 17 et 20 ans, d'une expérience de travail prolongée en vertu du programme *National Supported Work* (NSW) ne gagnaient pas de revenus supérieurs à ceux des jeunes « décrocheurs » qui n'y avaient pas participé. Les chercheurs sont arrivés aux mêmes conclusions à l'égard du projet JOBSTART. Dans ce dernier cas, les participants ont été suivis

pendant plus de quatre ans à compter de la fin de leur formation en entreprise; mais on n'a pu détecter au cours de ces quatre années aucune différence de revenus significative entre participants et non-participants. Enfin, le *National JTPA Study* a révélé que les jeunes qui ont bénéficié de programmes d'instruction générale, de formation en entreprise ou de services d'orientation n'ont enregistré aucun gain de revenus au cours des 30 mois qui ont suivi leur participation à ces mesures.

D'autres études, utilisant des méthodes d'estimation sophistiquées, arrivent essentiellement aux mêmes conclusions. Ainsi, Card et Sullivan[17] établissent que les hommes adultes qui ont reçu une formation en vertu du *Comprehensive Employment and Training Act* (CETA) ont connu des gains relativement modestes (de quatre à cinq p. 100) quant à la probabilité de trouver un emploi au cours des trois ans qui ont suivi leur formation. Gritz,[18] de son coté, estime que les personnes (hommes et femmes) qui ont participé à des programmes de formation subventionnés par l'État n'ont pas vu s'améliorer leur situation : ni prolongation de l'emploi, ni abrègement du chômage. Plusieurs auteurs se sont intéressés aux programmes de formation offerts en Grande-Bretagne; on lira à ce sujet White et Lakey,[19] Dolton et O'Neill,[20] ainsi que Mealli *et al.*,[21] ces derniers étudiant plus particulièrement le cas des jeunes Britanniques. L'évaluation du *Youth Training Scheme* (YTS), implanté en Grande-Bretagne, montre que les mesures d'insertion n'ont d'effet important que si les participants poursuivent jusqu'à terme les activités; ceux qui abandonnent en cours de route n'enregistrent aucun gain par rapport à ceux qui ne participent à aucune mesure. En cela, la disposition qui, dans le Livre vert québécois, oblige les prestataires à participer à une mesure est peut-être insuffisante; il faudrait sans doute prévoir une politique de rechange pour les cas d'abandon.

## Conclusion

D'une façon générale, les propositions du Livre vert vont probablement rendre plus efficaces les mesures d'insertion dans le marché du travail. L'intégration des services, l'obligation faite aux prestataires de participer au relèvement de leur propre situation, la collaboration des collectivités locales, etc. : voilà autant de facteurs susceptibles de dynamiser considérablement le programme de Sécurité du revenu.

Dans ce domaine, cependant, les expériences effectuées aux États-Unis ainsi que toute la documentation spécialisée nous enseignent que ce genre de dispositions peut également engendrer d'énormes coûts de fonctionnement et augmenter encore la clientèle inscrite à la Sécurité du revenu. Ne risque-t-on pas, en effet, d'attirer vers la Sécurité du revenu bon nombre de possibles « décrocheurs » scolaires ou de travailleurs à faible revenu ? Il ne faudrait pas perdre de vue que la Sécurité du revenu constitue une *aide de dernier recours*; et que les parcours personnalisés devraient, eux aussi, être vus dans cette perspective. À l'opposé, le système scolaire doit demeurer la première voie d'intégration au marché du travail; et les incitations financières qu'on met en place doivent être compatibles avec ce rôle de l'école.

Par ailleurs, le Livre vert demeure très vague quant au mode d'implantation de la

réforme. Comment le budget sera-t-il réparti entre mesures « proactives » et mesures supplétives ? Comment s'assurer que les nouvelles mesures d'insertion seront plus efficaces que les programmes actuels ? Quelle garantie avons-nous que les collectivités locales s'intéresseront activement à une telle politique et qu'elles en auront les moyens ? On devra, enfin, éviter que les efforts déployés en faveur des participants aux mesures d'insertion aient pour seul effet d'aggraver le chômage parmi les non-participants : femmes mariées de retour sur le marché du travail, travailleurs peu qualifiés, etc.

Or, le Livre vert n'aborde aucun de ces aspects du problème. Il ne formule non plus aucun objectif — ni pour la réduction des coûts du programme, ni pour la diminution de la clientèle inscrite, ni pour l'abrègement du séjour en régime d'aide, ni même pour l'augmentation du taux d'insertion en emploi. Ce sont pourtant ces préoccupations qui ont commandé une révision en profondeur du régime actuel.

C'est pourquoi il apparaît très important de mettre en place des mécanismes d'évaluation éprouvés, qui permettraient de juger la pertinence et l'efficacité des mesures à instaurer dans le cadre de la réforme. Le gouvernement ferait donc bien d'assigner d'abord des objectifs précis à son projet et de démontrer de façon convaincante l'aptitude du nouveau régime à les atteindre. Ainsi serait-il mieux assuré de l'appui populaire, dont il a besoin pour étendre les mesures à l'ensemble des travailleurs désireux de réintégrer le marché du travail.

## *Notes*

L'auteur aimerait remercier un lecteur anonyme ainsi que Robert Baril pour leurs nombreux commentaires judicieux.

1 Au Québec, le nombre de ménages inscrits à l'aide de dernier recours a quadruplé au cours des 20 dernières années, ce qui a eu pour conséquence d'augmenter de plus de 600 p. 100 le coût du programme. Au cours de la même période, la proportion de personnes aptes au travail est passée de 33 p. 100 à plus de 80 p. 100. Enfin, la durée moyenne des séjours dans le régime d'aide est passée d'environ 20 mois en 1979 à plus de 30 mois en 1992.

2 R.A. Moffitt, « The Effect of Employment and Training Programs on Entry and Exit from the Welfare Caseload », *Journal of Policy Analysis and Management*, vol. 15, n° 1, 1996, p. 32-50.

3 S. Garasky et B.S. Barnow, « Demonstration Evaluations and Cost Neutrality : Using Caseload Models to Determine the Federal Cost Neutrality of New Jersey's REACH Demonstration », *Journal of Policy Analysis and Management*, vol. 11, n° 4, 1992, p. 624-636.

4 Moffitt, « The Effect of Employment and Training Programs ».

5 La participation des bénéficiaires de l'aide sociale au travail au noir a considérablement diminué entre 1985 et 1993. Pour une analyse détaillée, voir B. Fortin, G. Garneau, G. Lacroix et C. Montmarquette, *L'économie souterraine au Québec : mythes et réalités*, Québec, Presses de l'Université Laval, 1996.

6 R.M. Blank, « Proposals for Time-Limited Welfare », *Journal of Economic Perspectives*, vol. 8, n° 4, 1994, p. 183-193.

7 D.A. Long, « The Budgetary Implications of Welfare Reform : Lessons from Four State

Initiatives », *Journal of Public Policy Analysis and Management*, vol. 7, n° 2, 1988, p. 289-299.

8 Long, « The Budgetary Implications of Welfare...».

9 T.R. Johnson, D.H. Klepinger et F.B. Dong, « Caseload Impacts of Welfare Reform », *Contemporary Economic Policy*, vol. 12, n° 1, 1994, p. 89-101.

10 S.H. Bell et L.L. Orr, « Is Subsidized Employment Cost-Effective for Welfare Recipients ?», *Journal of Human Resources*, vol. 29, n° 1, 1994, p. 42-61. Les auteurs étudient sept expériences menées dans autant d'états en vertu du programme AFDC *Homemaker - Home Health Aid Demonstrations*. Sous la supervision de centres d'hébergement de longue durée, les chefs de famille recevaient une formation de quatre à huit semaines sur les soins à dispenser aux malades chroniques. Par la suite, ils étaient intégrés dans un emploi subventionné pour une période pouvant aller jusqu'à 12 mois. D'après les auteurs, ces expériences ne se sont avérées rentables, du point de vue coûts / avantages, que dans deux cas; ils n'ont pu, toutefois, préciser les raisons de ces deux réussites.

11 S.K. Long et D.A. Wissoker, « Welfare Reform at Three Years », *Journal of Human Resources*, vol. 30, n° 4, 1995, p. 766-790.

12 D.E. Leigh, « Can a Voluntary Workfare Program Change the Behavior of Welfare Recipients ? New Evidence from Washington State's Family Independence Program (FIP) », *Journal of Policy Analysis and Management*, vol. 14, n° 4, 1995, p. 567-589.

13 R.A. Moffitt, « Evaluation Methods for Program Entry Effects », dans C.F. Manski et I. Garfinkel (dir.), *Evaluating Welfare and Training Programs*, Cambridge and London, Harvard University Press, 1992, p. 231-252.

14 Moffitt, « The Effect of Employment and Training Programs ».

15 R.J. LaLonde, « The Promise of Public-Sector-Sponsored Training Programs », *Journal of Economic Perspectives*, vol. 9, n° 2, 1995, p. 149-168.

16 E.M. Foster, « Why Teens Do Not Benefit from Work Experience Programs : Evidence from Brother Comparisons », *Journal of Policy Analysis and Management*, vol. 14, n° 3, 1995, p. 393-414.

17 D. Card et D. Sullivan, « Measuring the Effect of Subsidized Training Programs on Movements In and Out of Employment », *Econometrica*, vol. 56, n° 3, 1988, p. 497-530.

18 M. Gritz, « The Impact of Training on the Frequency and Duration of Employment », *Journal of Econometrics*, vol. 57, n° 3, 1993, p. 21-51.

19 M. White et J. Lakey, *The Restart Effect : Does Active Labour Market Policy Reduce Unemployment ?*, mimeo, London, UK, Policy Studies Institute, 1992.

20 P. Dolton et D. O'Neill, « Unemployment Duration and the Restart Effect : Some Experimental Evidence », *The Economic Journal*, vol. 106, n° 435, 1996, p. 387-400.

21 F. Mealli, S. Pudeney et J. Thomas, « Training Duration and Post-Training Outcomes : A Duration-Limited Competing Risks Model », *The Economic Journal*, vol. 106, n° 435, 1996, p. 422-433.

# L'aide sociale et les jeunes au Québec

## Employabilité, insertion, incitation ou prévention ?

Jean-Michel Cousineau

École de relations industrielles
Centre de recherche et de développement en économique (CRDE)
Université de Montréal



## Introduction

À l'heure actuelle, au Québec, quelque 140 000 jeunes de 18 à 29 ans dépendent de l'aide sociale. Environ 90 p. 100 d'entre eux, soit 128 000, sont considérés aptes au travail. Ils se répartissent comme suit sur l'échelle des âges : 15 000 ont de 18 à 20 ans, 52 000 de 21 à 24 ans, et 61 000 de 25 à 29 ans.[1] Leur taux de recours à l'aide sociale, défini par le ratio du nombre de bénéficiaires sur la population totale de ce groupe d'âge, est de l'ordre de 12 p. 100. Ce taux a grandement augmenté au long des années : entre 1975 et 1994, il est passé de 3,8 p. 100 à 12,4 p. 100, soit de un sur 26 à un sur huit.[2]

De son côté, le régime québécois de sécurité du revenu a sensiblement évolué avec le temps. En vertu de la Loi de 1969 qui établissait le droit à l'assistance pour toute personne dans le besoin, les jeunes ont été automatiquement admis à l'aide sociale. Néanmoins, les prestations qu'on leur versait étaient nettement inférieures à celles que recevaient les bénéficiaires âgés de 30 ans et plus.[3]

En 1984, les jeunes sont devenus admissibles aux mêmes prestations que les 30 ans et plus, à condition de participer à l'une des diverses mesures de développement de l'employabilité mises en place à cette époque. En 1989, enfin, on leur accordait la pleine parité avec les bénéficiaires âgés de 30 ans ou plus et reconnus aptes. On instaurait en même temps un « test de contribution parentale », afin de prendre en

compte la capacité des parents à soutenir financièrement leurs enfants.

Dans son Livre vert sur la sécurité du revenu,[4] le gouvernement québécois propose de réviser à nouveau le régime de sécurité du revenu. Il entend non seulement réformer en profondeur l'administration du régime, mais aussi réorienter radicalement le mode d'intervention.

D'une part, les services actuellement dispersés dans diverses administrations et programmes seraient regroupés au sein d'une seule unité : les Centres locaux d'emploi (CLE). D'autre part, on demanderait à tous les bénéficiaires âgés de 18 à 24 ans d'établir et de suivre, sous peine d'une amende de 150 $ par mois, leur propre parcours ou cheminement vers l'emploi. Le gouvernement s'engagerait, de son côté, à leur fournir, dans la mesure de ses moyens et pour des projets que l'on suppose raisonnables, tout le support logistique et financier propre à assurer le succès de l'opération. Enfin, les collectivités locales seraient mises à contribution par l'intermédiaire d'un Comité local de partenaires qui aurait, entre autres rôles, celui d'élaborer un plan d'action particulier pour les jeunes de ce groupe d'âge.

L'une des questions que soulève ce Livre vert est de savoir si le processus d'insertion proposé à un tel nombre de jeunes constitue la formule la plus efficace et la plus efficiente pour réduire leur dépendance vis-à-vis de l'aide sociale. Afin de répondre à cette question, nous avons, dans un premier temps, analysé l'évolution de ces clientèles de l'aide sociale au cours des dernières années, pour en discerner les grandes tendances et les facteurs principaux. Dans un deuxième temps, nous avons examiné la valeur et l'efficacité des divers remèdes possibles. En conclusion du présent essai, nous formulerons nos principales observations ainsi que leurs implications pour la mise en place d'une politique plus efficace.

Jean-Michel Cousineau

## L'évolution des clientèles de l'aide sociale

Pour étudier l'évolution des clientèles de l'aide sociale, nous avons choisi d'examiner, dans chacun des groupes d'âge qui la composent, les principales tendances du recours à l'aide sociale pendant les années 1975 à 1994 — années sur lesquelles nous disposions de données valables.

À l'intérieur de ce cadre temporel, le tableau 1 permet de distinguer trois périodes, dont chacune correspond à une phase particulière dans l'évolution des clientèles face à l'aide sociale.

### De 1975 à 1980

La première période couvre les années 1975 à 1980. On y remarque une élévation systématique des taux de recours à l'aide sociale, et cela malgré la présence de trois phénomènes : baisse des taux de chômage à la fin de cette période (10,9 p. 100 en 1978, contre 9,9 p. 100 en 1980); hausse du taux de création d'emplois (1,5 p. 100 en 1978, contre 3,4 p. 100 en 1979 et 2,5 p. 100 en 1980); et élévation du ratio des emplois par rapport à la population en âge de travailler (53,7 p. 100 en 1978, contre 55,6 p. 100 en 1980). Comme le montre la première colonne du tableau 1, le taux de recours à l'aide sociale a connu une hausse particulière-

Tableau 1

## Taux de recours à l'aide sociale par groupe d'âge et taux de chômage (Québec, 1975-1994)

| Année | 18-20 ans | 21-24 ans | 25-29 ans | 30-64 ans | Taux de chômage |
|---|---|---|---|---|---|
| 1975 | 3,8 | 3,9 | 3,8 | 7,4 | 8,1 |
| 1976 | 4,5 | 4,4 | 4,2 | 7,7 | 8,7 |
| 1977 | 5,3 | 5,0 | 4,7 | 7,9 | 10,3 |
| 1978 | 5,9 | 5,4 | 5,0 | 8,0 | 10,9 |
| 1979 | 6,1 | 5,9 | 5,4 | 8,1 | 9,7 |
| 1980 | 7,7 | 6,8 | 6,2 | 8,5 | 9,9 |
| 1981 | 8,6 | 7,3 | 6,7 | 8,6 | 10,4 |
| 1982 | 10,1 | 8,3 | 7,4 | 8,9 | 13,9 |
| 1983 | 14,5 | 11,5 | 9,7 | 10,1 | 14,0 |
| 1984 | 14,3 | 11,5 | 10,0 | 10,7 | 12,9 |
| 1985 | 14,2 | 11,6 | 10,1 | 10,8 | 11,9 |
| 1986 | 13,0 | 11,3 | 9,9 | 10,6 | 11,0 |
| 1987 | 10,7 | 10,1 | 9,2 | 10,1 | 10,3 |
| 1988 | 8,3 | 8,4 | 8,0 | 9,5 | 9,4 |
| 1989 | 6,1 | 6,7 | 6,5 | 7,9 | 9,3 |
| 1990 | 6,6 | 7,9 | 7,7 | 8,8 | 10,2 |
| 1991 | 7,4 | 9,1 | 9,2 | 9,0 | 12,0 |
| 1992 | 9,0 | 11,2 | 11,1 | 10,1 | 12,8 |
| 1993 | 9,6 | 12,6 | 12,5 | 10,6 | 13,2 |
| 1994 | 9,5 | 13,2 | 13,4 | 11,1 | 12,2 |

Sources : Nicole Lemieux et Pierre Lanctôt, *Commencer sa vie adulte à l'aide sociale*, Québec, Ministère de la Sécurité du revenu, novembre 1995, p. 33; Statistique Canada, *Statistiques chronologiques sur la population active*, n° 71-201, Ottawa, 1994.

ment marquée chez les 18-20 ans : il a plus que doublé entre 1975 et 1980, passant de 3,8 p. 100 à 7,7 p. 100. Un tel accroissement n'est vraisemblablement pas attribuable à une augmentation plus rapide du chômage chez les jeunes. Entre 1975 et 1980, en effet, le ratio du taux de chômage des 15-24 ans sur le taux de chômage total au Québec demeurait à peu près constant : d'après le tableau A.1, qu'on trouvera en annexe, ce ratio était de 1,73 en 1975 et de 1,72 en 1980.

### De 1981 à 1989

La seconde période de l'évolution des clientèles québécoises face à l'aide sociale commence avec la grande récession de 1981-1982, où les taux de recours à l'aide sociale ont atteint des niveaux inégalés. Cette seconde période se termine par le sommet conjoncturel de 1989, qui marque un retour à des taux inférieurs ou comparables à ceux observés un peu avant ladite récession : 6,1 p. 100 chez les 18-20 ans, 6,7 p. 100 chez les 21-24 ans et 6,5 p. 100 chez les 25-29 ans.

### De 1990 à 1994

La troisième et dernière période s'étend de 1990 à 1994. Elle se caractérise par une recrudescence du recours à l'aide sociale, mais avec une différence marquée entre les 18-20 ans et les 21-29 ans. Dans le premier groupe, le taux est passé de 6,1 p. 100 à 9,5 p. 100 entre 1989 et 1994, ce qui est nettement inférieur aux records atteints au cours de la période précédente (14,5 p. 100 en 1983). Dans le cas des 21-29 ans, au contraire, ces taux ont sensiblement dépassé ceux qu'on avait observés lors de la récession de 1981-1982. En 1994, par exemple, on parle de taux de recours de 13,2 p. 100 chez les 21-24 ans et de 13,4 p. 100 chez les 25-29 ans. En somme — et malgré un taux de chômage plus faible au cours de la récession de 1990-1991 —, on note, particulièrement chez les jeunes de 21 à 29 ans, des taux de recours à l'aide sociale plus élevés que jamais auparavant.

## Les causes de l'évolution récente des clientèles de l'aide sociale

L'examen des causes qui ont pu faire évoluer au cours des dernières années les clientèles de l'aide sociale nous a conduit aux constatations suivantes, qui concernent respectivement le chômage, l'assurance-chômage, les incitations financières et la formation.

### Le chômage

Il apparaît d'abord que, au Québec, l'évolution de la clientèle de l'aide sociale est intimement liée à l'évolution du taux de chômage. On a déjà pu noter, à ce sujet, que les taux de recours à l'aide sociale avaient tendance à augmenter en période de récession et à reculer en période d'expansion. Or, entre 1989 et 1994, le taux de chômage au Québec est passé de 9,3 p. 100 à 12,2 p. 100; il n'est donc pas étonnant de constater que les taux de

recours à l'aide sociale ont augmenté parallèlement. On ne s'étonne pas, non plus, de ce que la montée des taux de recours à l'aide sociale ait été généralement plus marquée chez les moins de 30 ans, ce groupe étant en général plus vulnérable face aux récessions économiques. Ce qui peut paraître plus étonnant, toutefois, c'est que le taux de recours des plus jeunes bénéficiaires (les 18-20 ans) n'ait pas augmenté autant que lors de la récession précédente.

## L'assurance-chômage

L'évolution de la clientèle de l'aide sociale tient également à un deuxième facteur : l'évolution de l'assurance-chômage. Or, depuis le début des années 1990, le gouvernement fédéral a modifié par touches successives les diverses modalités du programme canadien d'assurance-chômage. Plusieurs de ces modifications ont pu avoir pour effet d'augmenter le nombre de prestataires de l'aide sociale : soit en restreignant l'accès à l'assurance-chômage (par raccourcissement de la période de droit aux prestations, par allongement du nombre de semaines d'emploi préalable, ou par exclusion des travailleurs qui abandonnent volontairement leur emploi); soit en réduisant le niveau des prestations elles-mêmes. À notre connaissance, ces mesures ont effectivement eu pour conséquence de grossir en général les clientèles de l'aide sociale[5] — à l'exclusion, toutefois, des moins de 30 ans.[6]

## Les incitations financières

Comme nous l'avons noté dans notre introduction, la Loi de 1989 a apporté deux transformations importantes : elle a accordé aux plus jeunes la parité avec les 30 ans et plus et elle a instauré le test de contribution parentale.

La parité des barèmes de l'aide sociale entre les moins de 30 ans et leurs aînés a constitué un *changement majeur. Comme le rappelle* le tableau 2, les prestations pour personnes seules de moins de 30 ans sont passées de 2340 $ en 1989 à 6013 $ en 1990; en dollars constants (c'est-à-dire une fois l'inflation prise en compte), il s'agit d'une augmentation de 147 p. 100.[7] Or, la majorité (55,6 p. 100) des jeunes bénéficiaires de l'aide sociale sont, justement, des personnes seules.[8]

Du point de vue de l'analyse économique, le relèvement des prestations est censé conduire à l'entrée de nouveaux bénéficiaires de même qu'à l'allongement des durées de séjour. De fait, l'atteinte de nouveaux records dans les taux de recours à l'aide sociale chez les 21-29 ans coïncide avec l'instauration de la parité entre les jeunes et les 30 ans et plus. Les travaux de Duclos *et al.*,[9] confirment d'ailleurs cette hypothèse, tout au moins en ce qui a trait aux effets sur la durée de séjour.

La contribution parentale, pour sa part, aurait dû exercer un effet contraire. Cette mesure consiste à inclure, dans la valeur des ressources auxquelles le jeune est réputé avoir accès, un montant provenant de ses parents. Elle a donc pour conséquence normale de réduire la prestation accordée par l'aide sociale — ou parfois de l'éliminer complètement. Dans les faits, cependant, l'application de cette mesure s'est concentrée principalement chez les moins de 21 ans — groupe d'âge où se retrouvent plus de 70 p. 100 des bénéficiaires touchés.[10] Certes, comme nous l'avons observé plus haut, l'accroissement du taux de recours à l'aide sociale chez les 18-20 ans s'est nettement ralenti après l'adoption du régime de contribution parentale. Mais Fortin et Séguin[11] notent que cette mesure pourrait atteindre à une

Tableau 2

## Évolution des barèmes de l'aide sociale pour les personnes seules de moins de 30 ans (Québec, 1986-1993) en dollars courants et en dollars constants de 1986

| Année | Barèmes en $ courants | Barèmes en $ constants de 1986 |
|---|---|---|
| 1986 | 2 052 | 2 052 |
| 1987 | 2 160 | 2 069 |
| 1988 | 2 256 | 2 084 |
| 1989 | 2 340 | 2 072 |
| 1990 | 6 013 | 5 108 |
| 1991 | 6 384 | 5 052 |
| 1992 | 6 672 | 5 183 |
| 1993 | 6 804 | 5 215 |

Source : Jean-Yves Duclos, Bernard Fortin, Guy Lacroix et Hélène Roberge, *La dynamique de la participation à l'aide sociale au Québec : 1979-1993*, Québec, CREFA et Département d'économique de l'Université Laval, mars 1996, p. 101, 103.

plus grande efficacité; son application s'est heurtée à des difficultés croissantes, et on a vu se multiplier d'année en année le nombre de parents qui se refusaient à toute contribution ou demeuraient introuvables. Enfin, il est possible que d'autres facteurs soient intervenus comme, par exemple, la hausse des taux de fréquentation scolaire.

### La formation

Lorsqu'on examine les statistiques sur la scolarité des jeunes bénéficiaires de l'aide sociale, un fait ressort avec netteté : la grande majorité de ces jeunes n'ont pas terminé le cours secondaire; chez les 25-29 ans, on relève un taux de 64,6 p. 100 (somme des deux premières rangées du tableau 3). Mais cette réalité est encore plus évidente chez les moins de 21 ans, où le taux d'abandon de l'enseignement secondaire dépasse les 80 p. 100.

De toute évidence, l'une des sources principales du recours des jeunes à l'aide sociale et de leur dépendance vis-à-vis de celle-ci réside dans leur faible scolarisation. Il est établi que quiconque termine le deuxième cycle du secondaire améliore ses chances de trouver un emploi; d'autre part, la mondialisation de l'économie et la très rapide évolution des technologies font perdre des emplois aux travailleurs peu qualifiés, tout en en créant autant sinon davantage pour les travailleurs qualifiés.[12]

Les travaux de Duclos *et al.*,[13] vont exactement dans le même sens : les prestataires plus scolarisés sortent beaucoup plus rapidement des rangs de l'aide sociale. Et les auteurs, tout au long de leur étude économétrique, reconnaissent dans la formation l'une des variables les plus importantes et les plus significatives. Dès lors il est clair que, chez les jeunes prestataires, le taux de recours à l'aide sociale et la durée de ce recours sont fonction du manque de formation.

En somme, parmi les quatre facteurs proposés pour expliquer l'évolution récente du taux de présence des jeunes dans le régime de l'aide sociale, on retiendra principalement le chômage, les incitations financières (barèmes des prestations, contribution parentale) et le manque de formation.

## Les remèdes

À partir des observations que nous avons énoncées dans le chapitre précédent — et qui, jusqu'à un certain point, ont valeur universelle —, on peut proposer comme remèdes diverses mesures classiques ou standard. Nous classerons ces mesures en trois grandes catégories : les mesures de développement de l'employabilité, les programmes d'insertion et l'impôt négatif sur le revenu.

### Le développement de l'employabilité

Nous avons vu que, selon l'étude de Duclos *et al.*,[14] la variable « scolarité » est déterminante pour la durée du recours à l'aide sociale. Or, cette variable offre un fort potentiel d'intervention. En effet, si une hausse de la scolarité accroît les taux de sortie de l'aide et réduit considérablement la durée de séjour, il y a tout

Tableau 3

## Répartition en pourcentage des jeunes bénéficiaires de l'aide sociale selon leur niveau de scolarité (Québec, mars 1994)

| | moins de 21 ans | 21-24 ans | 25-29 ans |
|---|---|---|---|
| Moins de 7 ans | 3,7 | 2,9 | 3,4 |
| De 7 à 11 ans | 77,5 | 69,1 | 61,2 |
| 12 ans ou plus | 13,0 | 22,8 | 31,2 |
| Inconnue | 5,8 | 5,2 | 4,2 |

Sources : Nicole Lemieux et Pierre Lanctôt, *Commencer sa vie adulte à l'aide sociale*, Québec, Ministère de la Sécurité du revenu, novembre 1995; calculs de l'auteur à partir des données brutes (N) tirées de Lemieux et Lanctôt, *Commencer sa vie adulte*, p. 41.

lieu d'investir dans la formation des bénéficiaires du groupe touché (c'est-à-dire dans le développement de leur « employabilité »), pour les aider à trouver un emploi ou à réintégrer le marché du travail. De là l'importance des études consacrées aux effets de telles politiques sur l'amélioration des chances d'emploi pour les participants ou sur l'amélioration de leur revenu de travail. Cependant, l'inférence que l'on peut faire quant à l'efficacité de ces politiques commande au moins deux réserves.

Premièrement, les politiques de scolarisation ne conduisent pas pour tout le monde à une réduction automatique ou immédiate de la durée de l'aide sociale; certains bénéficiaires, en effet, continueront de recevoir cette aide jusqu'à l'acquisition de la formation recherchée. Deuxièmement, il s'agit ici d'une prédiction ou, si l'on veut, d'une attente conditionnelle. Car les auteurs des travaux précités estiment que les personnes qui ont *choisi* une scolarité plus élevée sont aussi celles qui quittent le plus rapidement l'aide sociale. Cela ne veut pas dire que la même formation, plus ou moins *imposée* à des personnes qui n'auraient pas ces motivations ou ces capacités, puisse se faire au même coût ou engendrer les mêmes résultats.

En somme, quand on examine les retombées des programmes de formation de la main-d'oeuvre, on doit chercher à savoir si telle formation produit les mêmes résultats sur des groupes qui possèdent des caractéristiques différentes.

L'étude de l'efficacité des programmes de développement de l'employabilité a fait l'objet d'un grand nombre de recherches à travers le monde. Lacroix,[15] dans un article qui fait partie du présent cahier, rend compte des travaux publiés à ce sujet aux États-Unis. Pour notre part, nous avons analysé les comptes rendus d'un ensemble d'expériences et de projets-pilotes menés au Québec[16] et dans d'autres pays membres de l'OCDE.[17] L'évaluation de ces différentes expériences nous permet, pour l'essentiel, de tirer deux grandes conclusions : d'une part, les programmes de formation ne réussissent que dans des cas particuliers, toujours très limités en nombre; d'autre part, aucun programme de formation n'est parvenu, jusqu'ici, à réduire ni le chômage en général, ni le chômage des jeunes en particulier.

## Les programmes d'insertion

Au lieu de mesures propres à développer l'employabilité — ou *en plus de* ces mesures —, on peut concevoir une large gamme de services propres à favoriser l'insertion des jeunes bénéficiaires en difficulté : information sur le marché du travail; conseils en placement, en recherche d'emploi, en orientation personnelle et professionnelle; préparation à l'emploi; encadrement tout au long du processus; services de garderie au besoin; formation sur mesure, accompagnée ou non de subventions à l'emploi, de programmes d'apprentissage particuliers, d'emplois communautaires (économie sociale) ou d'expériences complémentaires sur le marché du travail. Cette forme d'intervention — très proche de celle dont on trouve la description dans les pages 77 et 78 du Livre vert sur la sécurité du revenu[18] — peut être qualifiée d'« invasive ». Des administrateurs du programme, elle exige négociation, support, suivi et encadrement, ainsi qu'un contrôle très strict des bénéficiaires. De l'État, elle exige le déploiement de ressources considérables, à l'appui du parcours choisi par chaque bénéficiaire. LaLonde,[19] au terme d'un examen exhaustif des programmes de ce genre mis en oeuvre aux États-Unis (les « Job Corps »), en arrive à une conclusion mitigée. Ces programmes contribuent certes à relever les reve-

nus de certains bénéficiaires, après un certain temps et moyennant beaucoup d'efforts; mais les résultats obtenus ne compensent en aucun cas les montants et les ressources investis : « [...] the post-program earnings gain (during the four post-program years) fall far short of covering the social cost of Job Corps. »[20]

### L'impôt négatif sur le revenu

La troisième forme d'intervention qui s'offre au législateur est le revenu minimum garanti, ou impôt négatif sur le revenu. Elle constitue essentiellement une incitation financière. On abaisse le seuil du revenu garanti, tout en permettant aux bénéficiaires de conserver une part plus importante de leurs allocations; on les incite ainsi directement à dépasser les seuils d'allocation nulle. On qualifie souvent d'« idéale » ou d'« optimale » cette formule, parce qu'elle réduit au minimum les distorsions au niveau des incitations au travail et qu'elle répond mieux, du même coup, aux besoins économiques et sociaux des plus démunis. Malheureusement, après étude, cette formule se révèle inapplicable en raison, principalement, « de son coût global exorbitant » et « de la faiblesse de son taux de supplémentation praticable ».[21]

### La prévention

Ainsi donc, d'après les analyses dont nous venons de faire état, l'extension des programmes d'employabilité paraît inefficace tandis que, d'autre part, les mesures d'insertion ou d'incitation sont trop coûteuses. Le pouvoir public ne semble donc avoir d'autre recours que d'aborder la question sous l'angle de la *prévention*. Pour cela, il doit agir sur ce qui constitue, nous l'avons vu, la cause la plus profonde du recours des jeunes face à l'aide sociale : l'abandon scolaire, c'est-à-dire, l'incapacité du système d'éducation québécois à offrir ce qu'il faut pour qu'un plus grand nombre de jeunes persistent dans leurs études et obtiennent des diplômes qualifiants.

Par ailleurs, au niveau des incitations financières, il ne faut pas que l'aide sociale se présente comme une alternative plus intéressante que, ou pour, la poursuite de telles études. Or, en 1996-1997, un jeune prestataire de l'aide sociale peut recevoir mensuellement 500 $ (400 $ s'il partage un logement avec quelqu'un d'autre), plus 120 $ comme incitation à suivre un programme d'employabilité, soit un total de 7440 $ par année. Le même jeune, pour effectuer son rattrapage scolaire et terminer sans l'aide sociale un cours secondaire professionnel, n'est admissible qu'à une bourse d'environ 4800 $ par année.

## Conclusion

Du présent essai, trois observations principales ressortent. Rappelons-les ici brièvement.

- La montée des taux de recours à l'aide sociale chez les jeunes de moins de 30 ans dépend essentiellement de trois grands facteurs, soit : le chômage, les incitations financières et la formation.
- Les remèdes classiques proposés pour réduire le recours des jeunes à l'aide sociale sont le développement de l'employabilité, les

mesures propres à faciliter l'insertion dans le marché du travail, et l'impôt négatif sur le revenu.

- À grande échelle, le développement de l'employabilité se révèle inefficace, tandis que les programmes d'insertion et l'impôt négatif sur le revenu sont trop coûteux.

De ces observations, nous tirons diverses recommandations, que nous résumerons comme suit :

- Devant l'inefficacité, à grande échelle, des programmes d'employabilité, nous recommandons au gouvernement d'abandonner les incitations financières à participer à ces programmes.
- À l'égard des autres incitations financières, notre recommandation est double. D'une part, le gouvernement devrait, pour les jeunes aptes au travail et vivant seuls, rapprocher l'aide sociale du montant qu'il offre en bourse d'études, soit environ 4800 $ par année. D'autre part, le gouvernement devrait se montrer plus équitable et efficace dans l'application du test de la contribution parentale.
- En ce qui concerne les mesures d'insertion, nous recommandons l'abandon de la pénalité de 150 $ attachée au refus d'y participer. On pourrait toutefois maintenir la pénalité dans le cas de jeunes aptes qui négligeraient de se chercher un emploi ou qui refuseraient un emploi réputé acceptable.
- En ce qui a trait à la persévérance scolaire, nous recommandons qu'on accorde la priorité absolue à la *prévention* des abandons.

Les programmes de développement de l'employabilité devraient être mieux ciblés, pour atteindre les clientèles qui en retireraient les plus grands bénéfices. La participation à ces programmes devrait être strictement volontaire. Le coût de participation pourrait refléter le coût réel, le participant recevant des avances et présentant des pièces justificatives. Soyons clairs. Nous ne proposons ici ni l'abolition des mesures d'employabilité, ni même celle des programmes d'insertion. Plus simplement, nous recommandons leur mise en oeuvre selon une échelle plus réduite (que ce que propose le Livre vert), mieux ciblée et, par conséquent, plus efficace.

Nos recommandations s'inscrivent évidemment dans le contexte actuel, où s'amorce une reprise économique. Si les choses se déroulent comme par le passé et que l'on met en oeuvre des incitations adéquates, on peut s'attendre à ce qu'un plus grand nombre de bénéficiaires se trouvent un emploi à plus ou moins brève échéance.

Finalement, de toutes les politiques que nous venons d'évoquer pour réduire la dépendance des jeunes Québécois à l'égard de l'aide sociale — employabilité, insertion, incitation et prévention —, c'est cette dernière qui, à notre avis, est restée insuffisamment explorée. Le gouvernement devrait lui accorder désormais beaucoup plus d'attention. Car, tant que le ministère de l'Éducation ne déploiera pas d'énergiques mesures en matière de prévention, le ministère de la Sécurité du revenu sera condamné à traiter des dossiers qui se multiplieront plus rapidement qu'il ne les règle.

Tableau A.1

## Évolution de quelques indicateurs de l'emploi et du chômage

### Emploi, ratio emploi/population et taux de chômage relatif des jeunes de 15 à 24 ans (Québec, 1975-1994)

| Année | Variation annuelle de l'emploi (%) | Ratio emploi / population | Ratio chômage 15-24 ans / chômage total |
|---|---|---|---|
| 1975 | 1,4 | 53,8 | 1,73 |
| 1976 | 0,9 | 53,7 | 1,76 |
| 1977 | 1,1 | 53,5 | 1,72 |
| 1978 | 1,5 | 53,7 | 1,68 |
| 1979 | 3,4 | 54,9 | 1,68 |
| 1980 | 2,5 | 55,6 | 1,72 |
| 1981 | 0,8 | 55,4 | 1,66 |
| 1982 | -5,2 | 52,0 | 1,65 |
| 1983 | 1,7 | 52,5 | 1,61 |
| 1984 | 3,3 | 53,8 | 1,53 |
| 1985 | 3,2 | 55,1 | 1,51 |
| 1986 | 2,4 | 56,1 | 1,52 |
| 1987 | 2,9 | 57,1 | 1,43 |
| 1988 | 2,9 | 58,2 | 1,41 |
| 1989 | 1,2 | 58,4 | 1,41 |
| 1990 | 0,5 | 58,0 | 1,46 |
| 1991 | -2,3 | 56,0 | 1,53 |
| 1992 | -1,0 | 54,7 | 1,42 |
| 1993 | 0,4 | 54,1 | 1,46 |
| 1994 | 2,5 | 54,9 | 1,45 |

Sources : Statistique Canada, *Statistiques chronologiques sur la population active* n° 71-201, Ottawa, 1994; calculs de l'auteur.

## *Notes*

Nous remercions tout spécialement, pour leur intérêt et leur précieuse collaboration, MM. Robert Baril, Guy Lacroix, Pierre Lefebvre et François Vaillancourt, ainsi qu'un lecteur anonyme et les participants au séminaire sur *Les politiques publiques et le marché du travail.*

1 Pierre Gagné et Alain Boisvert, *Rapport statistique abrégé, Prestataires de la Sécurité du revenu*, Québec, Ministère de la Sécurité du revenu, mai 1996.

2 Nicole Lemieux et Pierre Lanctôt, *Commencer sa vie adulte à l'aide sociale*, Québec, Ministère de la Sécurité du revenu, novembre 1995.

3 Gouvernement du Québec, *Le coût et l'efficacité du régime de Sécurité du revenu*, Ministère de la Sécurité du revenu, Québec, Publications du Québec, 1996.

4 Gouvernement du Québec, *Un parcours vers l'insertion, la formation et l'emploi*, Ministère de la Sécurité du revenu, Québec, Publications du Québec, 1996.

5 Pierre Fortin, *The Future of Social Assistance in Canada*, The Timlin Lectures in Economics, Saskatoon, University of Saskatchewan, octobre 1995.

6 Jean-Yves Duclos, Bernard Fortin, Guy Lacroix et Hélène Roberge, *La dynamique de la participation à l'aide sociale au Québec : 1979-1993*, Québec, CREFA et Département d'économique de l'Université Laval, mars 1996.

7 Duclos *et al.*, *La dynamique de la participation à l'aide sociale au Québec.*

8 Lemieux et Lanctôt, *Commencer sa vie adulte à l'aide sociale.*

9 Duclos *et al.*, *La dynamique de la participation à l'aide sociale au Québec.*

10 Pierre Fortin et Francine Séguin, *Pour un régime équitable axé sur l'emploi*, Rapport soumis à la ministre de la Sécurité du revenu, mars 1996.

11 Fortin et Séguin, *Pour un régime équitable axé sur l'emploi.*

12 OCDE, *Étude de l'OCDE sur l'emploi*, Partie I et II, Paris, 1994.

13 Duclos *et al.*, *La dynamique de la participation à l'aide sociale au Québec.*

14 Duclos *et al.*, *La dynamique de la participation à l'aide sociale au Québec.*

15 Guy Lacroix, « La réforme de l'aide de dernier recours, à la lumière des expériences américaines », Institut de recherche en politiques publiques, *Choix*, vol. 3, n$^{o}$ 2, 1997, p. 6.

16 Gouvernement du Québec, *Le coût et l'efficacité du régime de Sécurité de revenu*; Gouvernement du Québec, *Un parcours vers l'insertion, la formation et l'emploi*; Adil Sayeed, *Workfare : Does it work ? Is it fair ?*, Montréal, Institut de recherche en politiques publiques, 1995.

17 OCDE, *Étude de l'OCDE sur l'emploi*; « Training and Jobs, What Works ? », *The Economist*, 6 avril 1996, p. 19-21.

18 Gouvernement du Québec, *Un parcours vers l'insertion, la formation et l'emploi.*

19 Robert J. LaLonde, « The Promise of Public Sector-Sponsored Training Programs », *Journal of Economic Perspectives*, vol. 9, n$^{o}$ 2, printemps 1995, p. 149-168.

20 LaLonde, « The Promise of Public Sector-Sponsored », p. 163.

21 Fortin et Séguin, *Pour un régime équitable axé sur l'emploi*, p. 25-26.

# Les nouvelles orientations de la politique familiale du Québec

## Quelles priorités, et pour qui ?

Pierre Lefebvre

Département des sciences économiques
École des sciences de la gestion
Université du Québec à Montréal



Sommaire

Le texte qui suit fait l'analyse critique d'une proposition charnière, commune à deux projets que le gouvernement du Québec a rendus public récemment : la réforme de la Sécurité du revenu et la réforme de la politique familiale. Il s'agit de la proposition qui consiste à remplacer les principaux programmes d'aide financière aux familles par une allocation pour enfants, unifiée et sélective. Cette mesure transformera radicalement le régime québécois d'aide aux familles, aujourd'hui largement universel, en un soutien financier modulé selon le revenu familial. On abandonne ainsi la logique de *sécurité* sociale, qui a inspiré jusqu'ici la politique familiale, pour une logique de *solidarité* sociale à l'égard des plus démunis : prestations modulées selon les ressources, revenu minimum. Or, on s'aperçoit qu'en général les politiques de mutualisation des risques de la Sécurité sociale (qui assurent les grandes fonctions de redistribution à tous les niveaux de revenu et, en particulier, la réduction de la pauvreté) sont plus efficaces que les politiques axées sur la lutte contre la grande pauvreté. Selon l'auteur, la nouvelle approche, en plus de pervertir la politique familiale, entraînera des effets imprévisibles et incertains sur l'incitation au travail. À l'examen, l'allocation unifiée pour enfants (l'AUE) n'offre ni la pertinence ni les avantages qu'on lui attribue.

## Introduction

En 1993, le gouvernement fédéral a modifié radicalement son régime d'aide aux familles. Il a remplacé tous ses programmes de soutien direct par une seule mesure, la prestation fiscale pour enfants; celle-ci n'est plus versée au-delà d'un certain revenu familial, et son montant varie en fonction de ce revenu. Certes, le virage vers la sélectivité des prestations familiales était déjà amorcé depuis plusieurs années au palier fédéral. Mais l'instauration de la nouvelle prestation unique marquait une rupture importante : d'une part, on supprime l'aide pour les familles à revenus élevés[1] et, d'autre part, on réserve l'aide la plus substantielle aux familles disposant de revenus faibles ou modestes.

Ce changement a conduit le Québec à s'interroger sur sa propre façon de faire. Il est assez bien connu que, depuis la réforme fédérale, les planificateurs des politiques sociales québécoises ont élaboré le projet d'une prestation unifiée pour les enfants de zéro à 17 ans, prestation qui, plus simple et plus transparente, remplacerait un ensemble de programmes liés directement ou indirectement aux enfants. Ces travaux ont sans doute alimenté la réflexion du Comité d'étude externe sur la réforme de la Sécurité du revenu au Québec, qui a rendu public deux rapports distincts.[2] Parmi leurs recommandations, les auteurs de ces rapports font large place à cette idée puisque, par-delà leurs divergences sur d'autres points, ils proposent une allocation unifiée pour les enfants (AUE); celle-ci remplacerait et modifierait plusieurs programmes existants et intégrerait notamment les sommes qui, dans les prestations de la Sécurité du revenu, prennent en compte la présence d'enfants. L'AUE corrigerait les lacunes — réelles ou présumées — des programmes québécois d'aide financière aux familles. Plus explicite, le Rapport Fortin-Séguin avance qu'une AUE, par sa simplicité et sa transparence, mettrait fin au désordre actuel en matière de fiscalité et de transferts aux enfants. L'AUE résoudrait, surtout, deux problèmes que signalent ces auteurs : d'une part la « *désincitation au travail* » (on ne verse plus les « suppléments d'aide sociale pour enfants à charge » lorsqu'un bénéficiaire choisit de quitter l'aide sociale); d'autre part l'*iniquité de traitement* (on ne verse pas de tels « suppléments » aux familles à faible revenu qui ne sont pas prestataires de l'aide sociale).

À cet égard, le gouvernement du Québec a fait ses choix et a établi ses priorités en rendant public deux documents de consultation : le Livre vert sur la réforme de la Sécurité du revenu et le Livre blanc sur la réforme du soutien aux familles.[3] Dans les deux réformes proposées, l'AUE apparaît comme une mesure centrale. Sa mise en place accroît l'interdépendance entre la politique de la Sécurité du revenu et la politique familiale. Certes, la nouvelle politique familiale énonce explicitement certains objectifs (augmenter l'aide aux familles à faible revenu, faciliter la conciliation des responsabilités parentales et des responsabilités professionnelles, favoriser le développement des enfants et l'égalité des chances). Mais on peut aussi y discerner des objectifs implicites, identiques à ceux que poursuit la politique de la Sécurité du revenu : accroître l'incitation au travail, afin de réduire le nombre de bénéficiaires de la Sécurité du revenu ainsi que le coût du programme.

Toutefois, pour dépasser les propositions générales avancées dans ces documents et entreprendre une analyse critique, on doit se poser en particulier deux questions. La première concerne les *objectifs*. Si l'on voit clairement le rapport entre les objectifs explicites de la politique et les intentions affichées, déclarées ou reconnues, ce rapport est moins évident quand il s'agit des objectifs implicites. Ceux-ci apparaissent sous la forme d'attentes et comme le résultat de mesures à caractère incitatif, dont l'efficacité est plus délicate à établir.

La deuxième question à se poser porte sur les *résultats recherchés* — comme, par exemple, l'égalité des chances ou l'équité entre les familles. Les travaux d'évaluation effectués sur les politiques publiques tendent à montrer que les effets propres de celles-ci sont incertains; il n'existe pas de relation de causalité simple entre les intentions affichées d'une politique publique, les moyens mis en oeuvre et les effets obtenus. En réalité, ces effets peuvent être soit induits par le contexte, soit détournés par les stratégies personnelles des acteurs visés, soit même contrebalancés par les effets propres d'une autre politique publique.

Le but du présent article n'étant pas l'évaluation de la nouvelle politique familiale, nous nous en tiendrons à l'examen des orientations de principe que nous venons d'esquisser.[4] L'article prendra donc la forme d'une série de remarques sur les priorités de la politique familiale énoncée par Québec, sur ses intentions et sur les résultats qu'on en escompte. Mais il faudra préalablement convenir de ce qu'on entend par « politique familiale ».

## La politique familiale : champ d'application et objectifs

La notion de politique familiale ne va pas de soi, car son domaine de définition et son champ d'application ne s'imposent pas naturellement. Le plus souvent, la politique familiale consiste en un ensemble de mesures visant la famille comme institution sociale. À cet égard, la compensation financière des charges liées à la présence d'enfants est la plus connue des mesures de politique familiale. Mais la politique fiscale, par certaines de ses dispositions, poursuit le même objectif. Au Canada, ni le gouvernement fédéral ni les gouvernements des provinces autres que le Québec ne possèdent de politique familiale explicitement distincte de la protection sociale générale. Le plus souvent, leur politique familiale consiste en un amalgame de mesures édictées dans le domaine de la réglementation, dans les transferts financiers et dans la prestation de services; ces mesures relèvent d'autres politiques publiques, dont on attend des effets sur le bien-être et les ressources des familles. La notion de ce que l'on peut considérer comme mesure familiale est tout aussi équivoque.

Pour le gouvernement du Québec — il s'agit là d'une logique plus récente —, les prestations versées en vertu de la Sécurité du revenu, politique qui définit le revenu social

minimum, sont *aussi* des prestations familiales (d'où l'exercice qui consiste à isoler, dans ces prestations, la partie destinée au bien-être de l'enfant). Une telle approche tend à estomper la différence entre politique sociale à dimension familiale et politique familiale au sens strict.[5]

Six objectifs sont susceptibles d'orienter les interventions publiques en matière d'aide financière et de prestation de services aux familles.

- *Compenser les familles pour leur rôle procréateur.* Selon ce principe, la collectivité doit compenser les charges que les familles assument pour l'entretien et l'éducation des enfants. La collectivité considère qu'elle a besoin d'enfants et que les familles sont les mieux placées pour les élever; en conséquence, elle rembourse en partie aux familles les coûts ainsi encourus. Ce qui prévaut ici, c'est le principe de la redistribution *horizontale* de la richesse : des personnes ou couples sans enfant, vers les familles avec enfants.
- *Compenser les charges particulières à certaines familles.* Il s'agit de charges de logement plus lourdes que la moyenne, pour enfants ou parents handicapés; de frais d'adoption; etc.
- *Assurer aux familles un minimum vital.* L'État cherche ici à garantir le remboursement d'un minimum nécessaire à l'entretien des enfants. L'objectif consiste à assurer entre tous les enfants l'égalité des chances : quels que soient la taille, le revenu ou la structure de la famille où il vit, tout enfant a droit à un entretien minimal. C'est le principe de la redistribution *verticale* de la richesse : des gens riches (personnes, couples, familles) vers les familles pauvres. Le caractère sélectif de l'aide peut prendre plusieurs modalités et contribue à l'objectif de justice redistributive[6] : redistribuer le revenu primaire, par les prestations et par les contributions qui les financent; réduire la pauvreté financière et l'inégalité des revenus.
- *Soutenir et favoriser la natalité.* Les prestations familiales, quels que soient leurs objectifs, ont comme effet de réduire pour la famille le coût de l'éducation et de l'entretien des enfants; elles sont donc susceptibles d'influencer le comportement des couples en matière de fécondité. Selon les modalités des prestations, on peut viser des populations précises.
- *Faciliter la conciliation entre activité professionnelle et rôle familial.* Avec l'entrée massive des femmes sur le marché du travail, se pose avec plus d'acuité la question de l'articulation entre vie professionnelle et vie familiale. Les familles élevant de jeunes enfants méritent à cet égard une attention plus soutenue. Selon la nature des autres objectifs poursuivis, on règle les modalités de l'aide à apporter aux familles : couverture des frais de garde; compensation de la perte de revenu encourue par le parent qui consacre le plus de temps aux tâches éducatives; etc.
- *Contribuer à la politique de l'emploi.* Par sa politique en matière d'emploi, un gouvernement peut encourager la mère (puisque c'est généralement de celle-ci qu'il s'agit) à travailler à l'extérieur de la maison ou, au contraire, l'en dissuader. Il l'y encourage, par exemple, en posant le travail comme condition à l'obtention de prestations ou en facilitant l'exercice simultané de l'activité professionnelle et du rôle parental. À l'opposé, il la dissuade, au moins temporairement, à travailler à l'extérieur de la maison et l'incite à se consacrer à l'éducation de la première enfance, en offrant des prestations de congé parental ou en comblant son poste lorsqu'elle se retire du marché du travail.

Ainsi donc, l'intervention de l'État en matière de politique familiale peut viser un ou plusieurs des six objectifs que nous venons de décrire. Toutefois, trois remarques s'imposent au sujet de ces objectifs. Elles touchent respectivement le choix des objectifs à privilégier, les modalités de la mise en oeuvre des prestations, et la diversité des situations familiales.

- *L'arbitrage entre les objectifs possibles* dépend de la conception que les gouvernants se font de la politique familiale. Par exemple, en versant le même montant pour *tous les enfants d'une même famille* sans distinction du rang que chacun y occupe, on met en veilleuse l'objectif nataliste, au profit de l'équité sociale et du droit de l'enfant (ce que certains qualifient de « politique de l'enfance »). Prenons un autre exemple. En versant le même montant pour *les enfants de toutes les familles* sans égard aux ressources de chacune de celles-ci, on répond certes à un objectif de redistribution, puisqu'en fait on soutient des familles ayant des revenus différents; mais on verse à chacune un montant plus modeste, on aide moins les familles plus nombreuses et on dilue l'effet de réduction de la pauvreté.
- *Les modalités pratiques de la mise en oeuvre* sont multiples, tout comme la logique qui les régit. En mettant l'accent, par exemple, sur le caractère sélectif des prestations familiales, on modifie l'effet de redistribution verticale; à la limite, on peut réserver ces prestations aux seules familles tenues pour pauvres et assurer ainsi à leurs enfants l'entretien minimal.[7] De même, on peut compenser les charges familiales de façon à éviter à toute famille un « taux d'effort financier » supérieur à un plafond donné : les prestations décroîtront au fur et à mesure de l'augmentation du revenu et elles deviendront nulles dès que le taux d'effort sera inférieur au plafond avant toute aide. De même, enfin, dans la question de la conciliation entre vie professionnelle et rôle parental, on peut s'inspirer de différentes philosophies. Selon l'approche égalitariste (dont la Suède nous offre une bonne illustration), on multipliera les formes de l'aide à l'enfance (services de garde, écoles maternelles, etc.); la collectivité s'efforcera de rendre compatibles le travail féminin et la maternité; et les congés payés de maternité seront plus étroitement liés au revenu d'une activité professionnelle. Selon le modèle familial traditionnel, l'aide sera plus neutre : on offrira aux personnes concernées le choix entre l'exercice d'une activité professionnelle et le retrait du marché du travail.
- *La diversité des objectifs politiques et des situations familiales* exigera forcément une formule complexe et nuancée. Face à une réalité sociale où la famille prend de multiples formes et vit des situations différenciées, la politique familiale doit être souple et articulée. Pour assurer l'équilibre de l'ensemble, il faudra lier le niveau des prestations au nombre des enfants, à l'âge du plus jeune, aux ressources financières de la famille, à la situation conjugale des parents, etc.

## La politique familiale québécoise : examen critique

En décembre 1987, le Conseil des ministres adoptait un document énonçant les orientations de la politique familiale du Québec.[8] Trois plans triennaux d'action allaient suivre, inspirés du principe qui reconnaît la famille comme valeur collective fondamentale. On discerne dans ces plans quatre orientations majeures : privilégier la prévention, favoriser la conciliation famille-travail, soutenir financièrement les familles, améliorer leur milieu de vie.

À partir de 1986, d'ailleurs, le gouvernement a augmenté régulièrement et considérablement le soutien financier aux familles, comme le montre le tableau A1 de l'*Annexe statistique* qui suit le présent essai. À cette fin, il a bonifié des mesures existantes, comme le programme APPORT, ou comme l'aide financière et le crédit d'impôt remboursable pour la garde d'enfants. Il a également instauré de nouvelles mesures : exemptions fiscales pour enfants; allocations pour nouveau-nés et jeunes enfants; réduction d'impôt en faveur des familles; aide au logement; crédit pour adoption d'enfants.

On peut discerner dans cette politique familiale la poursuite de quatre grands objectifs : la compensation des charges familiales; la lutte contre la pauvreté (notamment par le biais d'un programme de revenu minimum modulé pour tenir compte de la présence d'enfants); l'incitation au travail et à l'insertion professionnelle; et, enfin, le soutien de la natalité, objectif qui a toujours été implicite.

### Des réformes insuffisamment étayées

Certes, divers observateurs et analystes de la politique familiale québécoise ont soulevé certaines critiques quant aux priorités établies entre ces objectifs. On ne trouve cependant aucun véritable travail empirique qui évaluerait *a posteriori* les effets réels des politiques mises en oeuvre et les comparerait aux effets recherchés ou attendus. Il va de soi que l'État, dans ses interventions en matière de protection sociale, doit rendre compte de ses actions et prouver leur pertinence, leur cohérence, leur équité et leur efficacité. La même rigueur devrait s'appliquer à la politique familiale, d'autant plus que perdurent les difficultés financières de ce gouvernement. Une telle évaluation paraît encore plus nécessaire quand il s'agit d'éclairer la conception et la formulation de nouvelles mesures. Or, cette évaluation ne peut reposer sur un simple examen des statistiques descriptives. On doit également s'interroger sur les effets des comportements : telle ou telle mesure va-t-elle influencer les stratégies personnelles en matière conjugale, en matière d'activité professionnelle, en matière de natalité ? Cette dernière approche est évidemment laborieuse et soulève les problèmes bien connus de l'analyse des effets de la politique sur les comportements socio-économiques.[9]

En ce qui concerne l'évaluation de l'actuelle politique familiale, les deux documents de politique récemment publiés par le gouvernement sont décevants. Ils ne fournissent pas les résultats d'analyses factuelles et explicites, qui nous éclaireraient quant aux reproches

récemment formulés contre la politique actuelle.[10] Ils ne cherchent même pas à illustrer les conséquences du redéploiement des prestations sur la redistribution *verticale* (entre familles riches et familles pauvres) et sur la redistribution *horizontale* (entre familles différentes par le nombre et l'âge des enfants). On n'y trouve non plus aucune estimation des conséquences de la nouvelle AUE en ce qui concerne la lutte contre la pauvreté, même réduite à sa seule dimension de pauvreté financière.

Avant toute modification importante des politiques publiques touchant l'ensemble des familles, il importe de discerner qui sont les « contributeurs » et qui sont les bénéficiaires. Il n'est certes pas aisé de dresser, au sujet des effets engendrés par les mesures d'aide financière à la famille, un bilan précis qui prenne en compte les transferts en nature et les prélèvements fiscaux. On se serait toutefois attendu à ce qu'une modification aussi vaste que celle qu'on propose aujourd'hui s'appuyât sur des données permettant d'apprécier le sens et l'ampleur de ses conséquences pour telle ou telle famille et, notamment, pour les groupes particuliers ciblés. Au lieu de cela, le Livre vert sur la Sécurité du revenu se contente de calculer les prestations à verser à quelques familles d'un type donné, ayant un revenu de travail donné et un nombre donné d'enfants. Curieusement, les enfants des familles ciblées ont tous sept ans ou plus, ce qui contredit l'importance accordée depuis plusieurs années à la petite enfance. De son côté, le Livre blanc sur la politique familiale se limite à présenter les barèmes de l'AUE selon le revenu de travail des familles; pourtant, le seul mérite de ces barèmes se situe sur le plan même de la justification de la politique familiale. Au total, le Livre vert et le Livre blanc ne font qu'actualiser l'argumentaire classique en faveur de la politique familiale et des finalités que celle-ci poursuit de concert avec la politique de Sécurité du revenu.

## La politique familiale québécoise : nouvelles orientations

Trois mesures principales caractérisent la nouvelle politique familiale : la création d'une caisse d'assurance parentale, l'élargissement des services éducatifs à la petite enfance et le redéploiement d'un vaste ensemble de prestations familiales.

### La caisse d'assurance parentale

La création d'une caisse d'assurance parentale a pour but de verser une prestation de maternité ou une prestation parentale, après la naissance ou l'adoption d'un enfant. On dispose de peu d'informations sur le financement de cette caisse. Pour l'essentiel, on compterait sur le transfert, du gouvernement fédéral vers le gouvernement québécois, des cotisations grâce auxquelles l'« assurance-emploi » paie actuellement les congés de maternité ou les congés parentaux. Le reste du financement proviendrait de trois sources : les économies réalisées grâce à l'abolition du programme québécois d'allocations de maternité (7,7 millions $); les économies réalisées grâce à la réduction des prestations que le gouvernement verse à titre d'employeur (62 millions $); et, enfin, les cotisations exigées des travailleurs

autonomes (11 millions $). La nouvelle prestation d'assurance parentale, non imposable, remplacerait une proportion décroissante du revenu annuel d'emploi. Les femmes hors du marché du travail (donc sans revenu d'emploi) se trouveraient exclues de ce volet alors que, dans la situation actuelle, elles bénéficient des différentes allocations familiales sans égard au revenu familial.[11]

### Les services éducatifs à la petite enfance

L'élargissement des services éducatifs à la petite enfance, deuxième volet de la nouvelle politique, comprend plusieurs dispositions nouvelles. La maternelle à temps partiel passerait au temps plein pour les enfants de cinq ans — et au mi-temps avec service de garde, pour les enfants de quatre ans en milieu défavorisé. On augmenterait graduellement le nombre de places en service de garde à frais minimes, pour les enfants de moins de cinq ans dont les parents sont au travail. En contrepartie, les familles verraient leurs impôts augmenter sur deux plans : les services de garde étant désormais fournis en nature par le gouvernement du Québec, le fisc québécois abolirait le crédit d'impôt auquel elles ont actuellement droit, et le fisc fédéral n'accepterait plus la déduction de ces frais.

### Le redéploiement des prestations familiales

Le redéploiement d'un ensemble de prestations familiales constitue le troisième volet de la nouvelle politique familiale. L'AUE deviendrait la principale prestation familiale et remplacerait plusieurs formes actuelles de l'aide aux familles : la partie des prestations de la Sécurité du revenu (aide sociale et aide au logement) qui tient compte des enfants; les allocations familiales de base; les allocations accordées à la naissance ainsi que durant la première enfance; le crédit d'impôt pour frais de garde d'enfants; et, enfin, le crédit accordé aux parents en compensation des taxes de vente.

### *Le niveau du soutien financier*

Pour chaque enfant âgé de zéro à 17 ans, le montant de l'AUE dépendra du rang de l'enfant dans la famille (sans égard à son âge) et du niveau de revenu familial. L'AUE s'établira à 1731 $ pour le premier enfant (plus 1300 $ si celui-ci vit avec un parent seul), à 1400 $ pour le deuxième, et à 728 $ pour le troisième et pour chacun des suivants.

Les familles dont le revenu est inférieur à environ 20 000 $ (ou à environ 14 000 $ dans le cas d'une famille monoparentale) recevront intégralement l'aide sélective; puis, l'allocation décroîtra rapidement à mesure que le revenu familial dépassera ces seuils.[12] Au-delà d'un revenu familial d'environ 27 000 $ pour un couple avec deux enfants (un peu moins de 24 000 $ pour un couple avec un enfant, ou environ 19 000 $ pour une famille monoparentale avec un enfant), l'AUE sera égale au montant actuel des allocations familiales de base, soit 131 $, 174 $, 218 $ ou 261 $ selon le rang de l'enfant. Si le revenu familial brut excède 50 000 $, l'allocation minimale sera réduite de cinq p. 100, de sorte qu'elle deviendra nulle pour des revenus bruts allant de 52 620 $ à 65 680 $ selon que la famille compte de un à quatre enfants. Quant aux dispositions fiscales, enfin, on laisserait inchangés les crédits d'impôt non remboursables pour enfants à charge, soit 520 $ pour le premier enfant et 480 $ pour le deuxième ou les suivants.

Ainsi, les familles dont le revenu brut excède les seuils d'allocation nulle continueront de bénéficier de cette aide fiscale.[13]

### *Les coûts et leur financement*

Le gouvernement estime que l'AUE coûtera 955 millions $. Si l'on prend pour base l'année 1995, le soutien financier direct du gouvernement québécois aux familles avec enfants diminuera globalement d'environ 475 millions $ par rapport à la situation actuelle.[14] En contrepartie, le gouvernement assumera de nouvelles dépenses avec la mise en place de services éducatifs, de services à la petite enfance et, éventuellement, du congé parental. Comme ces nouvelles dépenses seront étalées dans le temps, la nouvelle politique familiale impliquera, à court terme, une baisse du soutien financier aux familles. Le gouvernement prévoit que, sur un horizon de six ou sept ans — c'est-à-dire en 2002 ou 2003 —, l'ensemble de la nouvelle politique familiale exigera des ressources supplémentaires de 235 millions $. Le régime d'aide à la famille aura été substantiellement modifié : l'aide financière aura été réduite et sera devenue plus sélective, au profit d'une aide en nature plus universelle.

### Où sont les gains sociaux ?

Il est clair que les trois volets que nous venons de décrire (caisse d'assurance parentale, services éducatifs à la petite enfance et intégration de l'aide familiale en une allocation unique) se compléteront l'un l'autre, dans la mesure où ils accompagneront les familles à certains moments difficiles de leur vie — en particulier face à l'instabilité du lien conjugal et aux aléas de l'emploi. Mais il faut reconnaître que les différents programmes que l'AUE remplacera ou modifiera (et que nous avons énumérés tout à l'heure) remplissent déjà des rôles analogues. Il est également évident que la fourniture de services de garde et d'éducation des enfants peut jouer un rôle décisif dans le maintien de la fécondité, en permettant aux mères de poursuivre ou d'accroître leur contribution au revenu familial.

Par conséquent, la question est beaucoup plus de vérifier si la nouvelle politique se traduira en des gains sociaux nets par rapport à la situation actuelle. En ce qui touche les deux premiers volets — caisse d'assurance parentale, services éducatifs à la petite enfance —, nous répondons provisoirement « oui », dans la mesure où ces dispositions permettront aux femmes de mieux concilier leur double rôle de mère et de travailleuse et favoriseront ainsi leur intégration au marché du travail.[15] La documentation scientifique tend à prouver que la disponibilité, à un coût raisonnable pour les parents, de bons services éducatifs et de bons services de garde en bas âge favorise le développement des enfants. Quant au troisième volet — l'intégration de l'aide familiale en une allocation unique, applicable à partir de juillet 1997 —, il n'est pas sans soulever des interrogations concernant son contenu et ses effets.

## La réforme atteint-elle ses objectifs ?

Le Livre vert énonce trois objectifs principaux pour justifier la pertinence et l'intérêt d'une AUE : premièrement, simplifier l'administration de la Sécurité du revenu et, par extension, celle de l'aide financière à la famille; deuxièmement, bonifier l'aide financière accordée aux familles à faible revenu ne bénéficiant pas de la Sécurité du revenu, afin de corriger « l'iniquité du régime » à leur égard; troisièmement, inciter les parents « à occuper ou à conserver un emploi à faible revenu » (sic) ou, de façon plus générale, offrir un régime de protection du revenu qui encourage les prestataires (et les personnes dont le revenu les situe au seuil de la participation à la Sécurité du revenu) à occuper un emploi et à accroître leur revenu de travail. Or, les arguments invoqués à l'appui de ces objectifs nous semblent discutables.

### Un régime plus simple ?

Examinons d'abord l'objectif de simplification, mis de l'avant par le gouvernement : le nombre et la complexité des actuelles mesures d'aide entraînent, dit-on, chevauchements et incohérences.[16] Pour être clair, il nous faudrait étudier ici en détail les avantages et les limites de chacun des programmes existants; faute d'espace, nous nous limiterons à l'essentiel.

Reconnaissons tout d'abord que, dans l'édification et la rénovation du système de Sécurité du revenu (tout comme ce fut le cas pour la fiscalité des particuliers et celle des sociétés), on a procédé par la révision ou la révocation de dispositions existantes et par l'ajout de nouvelles dispositions, dont chacune avait sa dynamique propre. Dans une société moderne, complexe et en constante évolution, les interventions publiques, pour être efficaces et équitables, s'accompagnent nécessairement de règles complexes, qui ne semblent pas toujours obéir à une logique commune. Bref, le système de protection sociale est constitué d'un ensemble de prestations imbriquées les unes dans les autres.[17]

Reconnaissons, d'autre part, que la logique du système québécois est simple en ce qui concerne l'aide de base aux familles. Cette logique s'inscrit dans le même courant que l'action des pays européens et reprend, par coïncidence plutôt que par mimétisme, les mêmes arbitrages financiers face au dilemme universalité-sélectivité.[18] On discerne dans ce régime d'aide deux composantes ou groupes de composantes : d'un côté l'allocation familiale de base, de l'autre un ensemble de mesures sélectives.

L'allocation familiale de base est universelle et non imposable; elle est modulée selon le rang et l'âge des enfants; elle est, enfin, assortie d'abattements fiscaux pour les familles dont le niveau de revenu est tel que des impôts personnels sont redevables.[19] Mais cette allocation de base pourrait tout aussi bien être différenciée selon une multitude de critères autres que le revenu et que le nombre d'enfants.[20]

Quant aux programmes d'aide sélective, ils s'appliquent selon le niveau des ressources et du revenu dont disposent les familles ou les enfants. Ces programmes, qui

forment une vaste panoplie, répondent à des objectifs différents et obéissent à des règles particulières. Entre autres mesures, on discerne dans cet ensemble le régime de prêts-bourses pour les étudiants du post-secondaire, la réduction d'impôt pour les familles à revenu faible ou moyen, les crédits pour services de garde, le supplément au revenu de travail des familles (programme APPORT), ainsi que la modulation du barème d'aide sociale en fonction de la taille et de la composition des ménages.[21] On s'obstine à voir dans cette modulation un « supplément pour la présence des enfants ». Or, la détermination des besoins familiaux essentiels et des économies d'échelles implicites dont bénéficie la famille à l'aide sociale (combien coûte une personne de plus ou un enfant de plus ?) ne reposent pas sur un calcul transparent et à jour, compte tenu de la méthodologie invoquée. On pourrait tout aussi bien considérer les « suppléments pour enfants » comme des pensions alimentaires fournies par la collectivité (ou comme une garantie publique déguisée, en cas de non-paiement de la pension alimentaire par le parent qui n'a pas la garde de l'enfant); car une très grande proportion des enfants inscrits à l'aide sociale vivent en réalité dans une famille monoparentale. Par ailleurs, ni le Rapport Bouchard, ni le Rapport Fortin-Séguin, ni le document sur la réforme de la Sécurité du revenu ne semblent avoir accordé beaucoup d'attention à deux autres moyens dont on dispose pour réduire les effets dissuasifs de l'aide sociale face au travail : d'une part, un programme public qui garantirait la pension alimentaire; d'autre part, un traitement différent à accorder aux paiements de pension alimentaire, dans les cas où la mère bénéficie de l'aide de dernier recours.[22]

Avant de quitter cette question de la simplification du régime existant, signalons qu'un procédé tout naturel aurait consisté à transformer en prestations financières les différentes mesures fiscales; il aurait rendu plus visible le soutien que la collectivité apporte aux enfants. Rappelons enfin que, en ce qui touche la protection offerte et la redistribution du revenu, un programme de transferts ciblés (en fonction du revenu familial) est moins efficace qu'un mécanisme d'aide universelle assorti de critères plus facilement applicables (par exemple : l'âge, le nombre ou le rang des enfants, etc.).[23]

## Un régime plus équitable ?

La réforme proposée par le gouvernement du Québec, en plus de chercher à simplifier le régime, se donne également pour objectif de le rendre plus équitable — horizontalement et verticalement.

Les auteurs de la réforme postulent que la meilleure façon de combattre la pauvreté et de redistribuer le revenu consiste à augmenter les transferts financiers vers les enfants.[24] (Le même postulat est d'ailleurs sous-jacent aux propositions récentes du gouvernement fédéral relatives à la bonification de la prestation fiscale pour enfants et contenues dans le Livre vert sur *La Sécurité du revenu dans le Canada de demain*.)[25]

Or une telle politique, en plus de coûter fort cher, a l'inconvénient de ne pas s'attaquer nécessairement aux causes de la pauvreté et à ses conséquences à long terme pour les enfants. Cette sélectivité peut d'ailleurs entraîner un effet contraire à l'objectif de préservation de la cellule familiale : en augmentant substantiellement l'aide financière aux enfants dont les parents ne vivent pas ensemble, ne favorise-t-on pas plutôt l'éclatement de la famille ?[26]

Toujours sur le plan de la lutte contre la pauvreté, on observe que les paramètres retenus pour l'AUE ne changent strictement

rien à la situation financière des familles bénéficiaires de la Sécurité du revenu. Au contraire, le revenu disponible diminuera pour la plupart de celles-ci — et notamment pour celles qui ont des enfants de moins de sept ans ou des nouveau-nés.[27] Le supplément d'aide améliorera principalement la situation des familles à revenu modeste ne bénéficiant pas de la Sécurité du revenu — à condition, d'ailleurs, qu'elles ne participent pas au programme APPORT.[28] Reste à évaluer dans quelle mesure cela réduira les écarts de pauvreté et l'incidence de la pauvreté. À cet égard, les gains globaux seront sans doute extrêmement modestes, abstraction faite des changements qui pourront survenir dans les comportements — question que nous aborderons plus loin.

La stratégie d'aide financière poursuivie par l'AUE repose aussi sur le postulat que les familles pauvres à revenus de travail très modestes et qui ne bénéficient pas de la Sécurité du revenu sont traitées de façon inéquitable, si on compare leur sort à celui des familles qui peuvent compter sur la Sécurité du revenu. Le présumé écart viendrait de ce que ces dernières, tout en profitant de barèmes qui prennent en compte la présence des deux premiers enfants, jouissent également d'autres mesures financières universelles accordées en fonction des enfants.[29] L'argument n'est pas très convaincant, car il s'appuie sur une comparaison partielle du soutien financier respectivement accordé à ces deux types de familles. Le tableau 1 (qui reprend les informations présentées depuis plusieurs années dans l'annexe au *Discours sur le budget* du Québec) rappelle de façon plus complète, pour différents niveaux de revenus de travail, le soutien financier que le gouvernement apporte aux familles avec enfants. Ce tableau présente aussi le revenu minimum garanti correspondant à certaines situations familiales. En marge de ce tableau 1, nous ferons trois observations.

*Examen du tableau 1*

Premièrement, le soutien aux familles progresse en raison inverse du revenu : une famille totalement démunie bénéficie d'une garantie de revenu minimum propre à satisfaire, en principe, ses besoins essentiels. Les familles qui disposent d'un faible revenu de travail (inférieur, dans le tableau 1, à environ 12 000 $) ne reçoivent pas seulement des prestations en vertu de programmes qui prennent en compte la présence des enfants; elles bénéficient aussi, partiellement, de la garantie de revenu minimum offerte par la Sécurité du revenu. Leur revenu disponible est donc supérieur à celui des familles qui reçoivent seulement les prestations de la Sécurité du revenu. Quant aux familles jouissant de revenus de travail plus élevés (supérieurs à 15 000 $, dans le tableau 1), l'aide totale diminue au fur et à mesure qu'augmente ce revenu.

Une deuxième remarque s'impose au sujet du tableau 1. À revenu de travail égal, l'aide totale augmente sensiblement en fonction du nombre d'enfants et de leur jeune âge; ces écarts s'atténuent d'ailleurs au fur et à mesure que progresse le revenu. Mais l'AUE, compte tenu de ses paramètres et des nouvelles modalités des autres programmes (APPORT, réduction de l'impôt familial), modifiera considérablement cette structure de l'aide financière; elle réduira de façon plus ou moins importante l'aide aux familles dont le revenu de travail sera supérieur à 25 000 $ ou 30 000 $ (la plage dépend du nombre d'enfants). Cette baisse sera d'autant plus forte qu'il s'agira de jeunes enfants ou de nouveau-nés. L'approche AUE signifie que les allocations plus élevées versées aux enfants seront financées exclusivement par les familles à revenu moyen supérieur ou à revenu élevé, ayant des enfants à charge; les gens à revenu moyen ou élevé (personnes seules, familles sans enfant)[30] ne participeront pas au

Tableau 1

# Soutien financier du gouvernement du Québec et du gouvernement fédéral à l'égard des enfants d'un couple (année d'imposition 1995) et revenu minimum pour certaines situations familiales (1996)

| Revenu de travail | 0[2] | 4 000[2] | 8 000[2] | 12 000 | 15 000 | 20 000 | 25 000 | 30 000 | 40 000 | 50 000 | 60 000 | 75 000 | 100 000 |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| QUÉBEC[1] | | | | | | | | | | | | | |
| - 1 enfant | | | | 6 023 | 4 785 | 3 862 | 2 148 | 1 971 | 1 605 | 1 227 | 804 | 703 | 703 |
| - 2 enfants | | | | 7 628 | 6 237 | 5 128 | 4 296 | 2 968 | 2 601 | 2 252 | 1 829 | 1 640 | 1 640 |
| - 3 enfants | | | | 10 045 | 8 653 | 7 532 | 6 700 | 5 959 | 5 593 | 5 273 | 4 850 | 4 572 | 4 572 |
| CANADA | | | | | | | | | | | | | |
| - 1 enfant | | | | 1 369 | 1 369 | 1 369 | 961 | 767 | 517 | 267 | 17 | - | - |
| - 2 enfants | | | | 2 582 | 2 582 | 2 582 | 2 174 | 1 878 | 1 378 | 878 | 378 | - | - |
| - 3 enfants | | | | 4 467 | 4 467 | 4 467 | 4 059 | 3 763 | 3 263 | 2 763 | 2 263 | 1 513 | 263 |
| SOUTIEN TOTAL | | | | | | | | | | | | | |
| - 1 enfant | 2 796 | 3 750 | 5 234 | 7 392 | 6 154 | 5 231 | 3 109 | 2 738 | 2 122 | 1 494 | 821 | 703 | 703 |
| - 2 enfants | 5 306 | 6 292 | 7 812 | 10 210 | 8 819 | 7 710 | 6 470 | 4 846 | 3 979 | 3 130 | 2 207 | 1 640 | 1 640 |
| - 3 enfants | 7 333 | 8 318 | 9 838 | 14 512 | 13 120 | 11 999 | 10 759 | 9 722 | 8 856 | 8 036 | 7 113 | 6 085 | 4 835 |
| REVENU MINIMUM[3] | | | | | | | | | | | | | |
| - 2 adultes, 1 enfant | 13 382 | 16 322 | 17 806 | | | | | | | | | | |
| - 2 adultes, 2 enfants | 15 856 | 18 864 | 20 384 | 21 744[2] | | | | | | | | | |
| - 2 adultes, 3 enfants | 17 887 | 20 890 | 22 410 | | | | | | | | | | |

[1] Soutien apporté à un couple dont un seul conjoint gagne un revenu de travail et qui n'encourt aucun frais de garde. Le premier enfant est âgé de sept ans. Dans le cas du couple ayant deux enfants, ceux-ci ont respectivement deux et sept ans. Dans le cas du couple ayant trois enfants, le troisième est un nouveau-né. Le soutien financier comprend les prestations du programme APPORT, la réduction d'impôt au titre des enfants à charge, les allocations familiales, ainsi que l'ensemble des autres allocations.

[2] Toutes les familles retenues comptent des enfants âgés de sept et de onze ans. Le soutien total comprend l'aide sociale pour enfants, les allocations familiales, les crédits pour taxes de vente, la prestation fiscale et les prestations du programme APPORT.

[3] Le revenu minimum est la somme des éléments suivants : soutien total, aide sociale aux adultes, allocation de logement, allocations d'aide aux familles (Québec et fédéral), crédits pour taxes de vente (TVQ et TPS).

Sources : Pour le soutien actuel, voir Gouvernement du Québec, *Budget 1995-1996*, Ministère des Finances, Annexe A, tableau A18, p. A83; Pour le revenu minimum, voir Gouvernement du Québec, « La fiscalité des particuliers et les programmes de transfert », *Fiscalité et financement des services publics*, Ministère des Finances, Document n° 11, 1996, tableau 19, p. 32; calculs de l'auteur.

soutien de ce fardeau. Le principe de la non-imposition du revenu consacré aux besoins essentiels des enfants sera encore moins respecté,[31] en particulier pour les familles qui, en raison de leurs revenus de travail, ne bénéficieront que du crédit d'impôt québécois non remboursable pour enfants à charge. En somme, l'instauration de l'AUE accentuera, à la fois dans le régime fiscal et dans les transferts financiers, l'iniquité horizontale qu'on prétend combattre.

Le tableau 1 appelle encore une troisième observation, cette fois sur la difficulté d'inciter au travail les familles à qui celui-ci n'apporte qu'un faible revenu (entre 4000 $ et 12 000 $, dans le tableau); ce problème transcende celui que pose la perte d'une partie de la portion « enfants », dans la Sécurité du revenu. Pour ces familles, le revenu disponible n'augmente pas en proportion du revenu gagné, puisque la prestation de la Sécurité du revenu est réduite (sauf pour une petite portion) d'une somme égale aux gains de travail. Cette récupération rend peu attrayante l'occupation d'un emploi, compte tenu des frais fixes qui y sont liés : transport, etc.

Les cas types présentés au tableau 1, tout comme ceux du Livre vert du gouvernement québécois, ne permettent ni de mesurer l'ampleur de la redistribution effective de l'aide publique entre les familles, ni de discerner exactement lesquelles y gagneraient ou y perdraient, ni de calculer leurs gains ou leurs pertes.[32]

### *Examen des tableaux 2A et 2B*

On peut cependant baliser ces effets distributifs, à partir de ce qu'on sait sur le revenu total moyen des familles québécoises ayant des enfants de moins de 18 ans, sur leur revenu total médian et sur la répartition des familles entre les tranches de revenu. Le tableau 2A présente ces informations selon le revenu total brut, c'est-à-dire après les transferts monétaires publics mais avant déduction des impôts personnels. Compte tenu du revenu médian[33] des familles selon leur taille en 1994, il est clair que la majorité des familles seraient perdantes sur le plan de l'aide financière, abstraction faite de l'aide en nature. La nouvelle allocation ne prend en compte ni le lourd fardeau financier supplémentaire que représente un troisième ou un quatrième enfant, ni l'obligation où se trouve alors l'un des conjoints (généralement la mère) de quitter provisoirement ou définitivement le marché du travail. En ce sens, le régime proposé pervertit la distribution entre les familles, en faisant peser sur les familles plus nombreuses le coût de la lutte contre la pauvreté. Les familles gagnantes seraient celles qui auraient des revenus de travail modestes ou faibles.

Le tableau 2B, qui présente la répartition des familles biparentales et des familles monoparentales selon certaines tranches du revenu privé, permet de cerner d'assez près le nombre de familles susceptibles d'être avantagées par le nouveau régime. On y constate avec étonnement que, parmi les familles biparentales, seulement 19 p. 100 (c'est-à-dire celles dont le revenu privé serait inférieur à 26 000 $) pourraient voir augmenter leur aide financière. En revanche, l'AUE pourrait améliorer la situation d'un plus grand nombre de familles monoparentales, soit les 37 p. 100 dont le revenu privé est inférieur à 19 000 $.[34]

Cette redistribution de l'aide financière — d'une large majorité de familles vers une minorité de familles dont les gains financiers seraient par ailleurs modestes — se justifierait mieux si on était assuré de réels gains en matière d'efficacité. Mais on peut entretenir des doutes sur ce plan aussi, comme nous allons le voir.

Tableau 2A

# Répartition des familles selon la tranche de revenu total (revenu de travail + revenu de capital + revenu de transferts) et selon le nombre d'enfants de moins de 18 ans (Québec, 1994)

| Tranches de revenu | Toutes les familles selon le nombre d'enfants de moins de 18 ans | | | | |
|---|---|---|---|---|---|
| | Aucun | Total (enfants) | 1 enfant | 2 enfants | 3 enfants ou plus |
| Moins de 10 000 $ | 2,2 | 2,2 | 3,5 | 1,4 | 0,3 |
| 10 000 $ à 14 999 $ | 4,5 | 6,8 | 10,1 | 5,1 | 1,3 |
| 15 000 $ à 19 999 $ | 7,8 | 6,4 | 7,0 | 5,2 | 7,5 |
| 20 000 $ à 24 999 $ | 11,2 | 5,0 | 5,4 | 4,2 | 6,0 |
| 25 000 $ à 29 999 $ | 8,5 | 6,2 | 6,8 | 5,9 | 4,9 |
| 30 000 $ à 39 999 $ | 14,3 | 14,6 | 14,8 | 14,3 | 15,2 |
| 40 000 $ à 49 999 $ | 11,6 | 16,0 | 16,4 | 16,3 | 14,3 |
| 50 000 $ à 59 999 $ | 11,2 | 12,5 | 11,1 | 13,0 | 15,5 |
| 60 000 $ à 69 999 $ | 8,6 | 10,4 | 8,3 | 11,6 | 13,3 |
| 70 000 $ à 99 999 $ | 13,0 | 14,4 | 11,8 | 16,4 | 16,7 |
| 100 000 $ et plus | 6,0 | 5,6 | 5,1 | 6,5 | 5,0 |
| Total | 100,0 | 100,0 | 100,0 | 100,0 | 100,0 |
| Revenu moyen | 48 289$ | 50 071$ | 46 098$ | 53 055$ | 53 844$ |
| Revenu médian | 40 432$ | 45 826$ | 41 639$ | 48 613$ | 50 286$ |
| Nombre approximatif | 1 082 000 | 968 000 | 431 000 | 395 000 | 141 000 |

Source : Statistique Canada, *Répartition du revenu au Canada selon la taille du revenu*, Ottawa, 1996, Catalogue n° 13-207, tableau 15, p. 84.

Tableau 2B

## Nombre et répartition des familles biparentales ou monoparentales avec enfants de moins de 18 ans, selon certaines tranches du revenu privé (revenu de travail + revenu de capital) et selon le nombre d'enfants (Québec, 1993)

| Types de famille et nombre d'enfants | Tranche du revenu privé (revenu de travail + revenu de capital) | | | | | |
|---|---|---|---|---|---|---|
| | 1 200 $ à 12 000 $ | 12 001 $ à 19 000 $ | 19 001 $ à 26 000 $ | 26 001 $ à 50 000 $ | 50 000 $ ou + | TOTAL |
| Biparentales | | | | | | |
| - 1 enfant | 12 504 (2) | 13 770 (2) | 25 930 (3) | 102 618 (14) | 138 266 (19) | 293 078 (41) |
| - 2 enfants | 15 683 (2) | 11 933 (2) | 25 920 (3) | 102 650 (14) | 150 476 (21) | 304 804 (43) |
| - 3 enfants ou + | 8 278 (1) | 9 683 (1) | 24 362 (3) | 44 080 (6) | 44 368 (6) | 117 342 (16) |
| Total | 36 465 (5) | 35 686 (5) | 61 215 (9) | 249 048 (35) | 333 110 (47) | 715 224 (100) |
| | 1 200 $ à 9 000 $ | 9 001 $ à 14 000 $ | 14 001 $ à 23 000 $ | 23 001 $ et + | | TOTAL |
| Monoparentales | | | | | | |
| 1 enfant | 10 518 (12) | 8 861 (10) | 10 059 (11) | 21 030 (24) | | 50 468 (57) |
| 2 enfants ou + | 8 609 (9) | 4 814 (5) | 9 317 (11) | 15 099 (17) | | 37 839 (43) |
| Total | 19 127 (22) | 13 675 (15) | 19 376 (22) | 36 129 (41) | | 88 307 (100) |

Source : Calculs de l'auteur, à partir des microdonnées de l'Enquête 1994 de Statistique Canada sur les finances des consommateurs (revenu de 1993). Les pourcentages ont été arrondis.

## Un régime plus efficace ?

### *Incitation au travail et lutte contre la pauvreté*

Par l'instauration d'une allocation unifiée pour les enfants, le gouvernement du Québec vise non seulement à simplifier le régime et à le rendre plus équitable, mais aussi à en accroître l'efficacité. En choisissant l'AUE de préférence à d'autres voies, on postule que la fusion des programmes d'aide aux familles (incluant les suppléments « enfants » prévus par la Sécurité du revenu), peut à la fois accroître l'incitation des parents au travail et réduire la pauvreté financière des enfants. Cette mesure, que résume bien l'expression « sortir les enfants de l'aide sociale », consiste à verser des allocations financières à tous les enfants des familles « pauvres »,[35] alors même que le ou les parents reçoivent les prestations de la Sécurité du revenu. Comme l'AUE sera indépendante du programme d'aide de dernier recours, la Sécurité du revenu répondrait uniquement aux besoins essentiels des adultes, c'est-à-dire des personnes âgées de 18 ans ou plus.[36] Par conséquent, les adultes quitteraient l'aide sociale alors que leur revenu de travail serait à un niveau plus faible que celui où ils quittent actuellement. Ils échapperaient ainsi au piège de l'assistance sociale, où les confine actuellement la logique de la Sécurité du revenu (avec son taux de récupération de 100 p. 100 pour tout dollar gagné au-delà du minimum mensuel exonéré, soit 211 $). On stimulerait chez l'adulte l'intérêt financier qu'il a à occuper ou à conserver un emploi, abstraction faite des coûts fixes liés à celui-ci et de l'incertitude quant à son caractère permanent.

### *Réduire l'écart entre les prestations de Sécurité du revenu et le revenu de travail*

L'économiste Jonathan Kesselman, de l'Université de Colombie-Britannique, est à notre connaissance le seul à avoir fait une analyse critique de cette idée — que plusieurs observateurs de la Sécurité du revenu acceptent sans en examiner sérieusement les avantages et les faiblesses. Nous reprenons ici les principaux arguments de Kesselman.[37] Convenons d'abord que, avant de s'attaquer au double problème de la « désincitation au travail » et de la pauvreté, on doit réduire l'écart des avantages financiers entre les familles bénéficiaires de la Sécurité du revenu, d'une part, et d'autre part les familles pauvres qui gagnent un revenu de travail, si faible soit-il. Il y a plusieurs façons de réduire cet écart : augmenter les prestations versées aux travailleurs pauvres qui ont des enfants et qui ne bénéficient pas de la Sécurité du revenu; ou réduire les suppléments « enfants » de l'aide sociale pour les parents aptes au travail; ou, enfin, remplacer tous les suppléments « enfants » de l'aide sociale par des allocations plus généreuses versées à toutes les familles pauvres, même à celles qui reçoivent les prestations de la Sécurité du revenu.

Le premier moyen correspond à ce que tente de faire le programme APPORT; mais peut-être celui-ci n'a-t-il pas un assez fort pouvoir d'attraction. Comme le nombre de familles admissibles à ce programme dépasse de loin le nombre des familles qui en bénéficient effectivement, on peut soutenir que le montant qu'il verse comme supplément au revenu de travail n'est pas assez élevé par rapport au revenu minimum garanti.

Une deuxième mesure consisterait à réduire les suppléments « enfants » de l'aide sociale pour les parents aptes au travail.

Mais elle contrecarrerait l'objectif de réduction de la pauvreté; il faudrait donc la combiner avec le premier moyen.

### *Pour toutes les familles pauvres, des allocations plus généreuses*

Il existe un troisième moyen de réduire l'écart des avantages financiers entre les familles qui bénéficient de la Sécurité du revenu et les familles pauvres qui gagnent un revenu de travail. Il consisterait à remplacer tous les suppléments « enfants » de l'aide sociale par des allocations plus généreuses, qu'on verserait à toutes les familles pauvres sans égard à leur statut de prestataires de la Sécurité du revenu. Il serait extrêmement coûteux de « sortir les enfants de l'aide sociale » tout en maintenant les autres programmes d'aide financière aux familles. Si l'on ne veut pas alourdir encore les dépenses publiques, la seule solution consiste à réduire l'aide universelle versée aux familles qui ont des enfants et qui ne bénéficient pas de la Sécurité du revenu.[38] Comme il faut bien tirer la ligne quelque part pour limiter les coûts du programme, la réduction sera proportionnelle à la composante sélective de l'AUE et à son seuil de départ. Par ailleurs, les prestations à verser en vertu de la composante de base de l'AUE devront diminuer au fur et à mesure qu'augmentera le revenu des parents — ce qui équivaut implicitement à un impôt. De la sorte, les allocations pour enfants sont elles aussi conditionnées par le revenu des parents, qu'elles soient versées séparément ou comme composante de la Sécurité du revenu. Si elles sont versées séparément, les parents peuvent quitter le programme d'aide sociale à un niveau de revenu de travail plus faible; en revanche, les prestations de l'AUE sont soumises à un examen du revenu, examen qui s'étend sur une plus large plage de revenu gagné. Le taux de réduction doit être relativement élevé si on veut limiter la portée de l'allocation. C'est cette dernière voie que le gouvernement a retenue.

### *Étendre la plage des niveaux de revenu où s'applique l'AUE*

Une autre solution consisterait à diminuer le taux de réduction des prestations de la Sécurité du revenu, pour les adultes qui gagnent un revenu; mais il faudrait alors appliquer aussi le taux de réduction de l'allocation pour enfants. En d'autres mots, la séparation « mécanique » des deux types de prestations n'élimine pas les effets « désincitatifs » de l'aide sociale; tout au plus peut-elle les atténuer.

Pour que les prestations de l'aide sociale et celles de l'AUE ne comportent pas de taux de récupération confiscatoires, il faut étendre la plage des niveaux de revenu où s'applique l'AUE. Le Livre blanc et le Livre vert retiennent cette idée, mais avec des taux de réduction qui sont tout de même de 50 p. 100. On pourrait toutefois obtenir le même résultat par d'autres moyens : soit en réduisant le taux d'imposition de la Sécurité du revenu (actuellement de 100 p. 100 sur tout revenu gagné au-delà d'une exonération mensuelle de base, relativement faible); soit en augmentant cette exonération du revenu gagné à partir duquel s'applique la réduction de la prestation. On rendrait ainsi inutile la mise en place d'un programme indépendant et sélectif d'aide financière pour enfants. Ce qui nous ramène au point de départ de l'argumentation.

Une conséquence importante de l'AUE est, on le voit, de moduler selon le niveau du revenu familial toute l'aide financière accordée aux familles. Dans le désir de mieux structurer l'incitation au travail pour les familles ayant peu ou pas de revenu de travail et de conférer un régime de protection du revenu, au moins en apparence, une plus grande équité verticale et horizontale, on modifie les incitations et les taux d'imposition des familles à revenu de travail modeste, moyen ou élevé. Un tel changement est lourd de conséquences : non seulement pour l'équité horizontale générale à l'égard des familles qui ont des responsabilités parentales durant une longue période de leur vie, mais aussi sur l'efficacité générale de l'intervention de l'État.

La question fondamentale est de savoir si l'AUE aura des effets significatifs sur la participation au marché du travail. Verser pour les enfants une allocation de base plus généreuse rend certes la recherche d'un revenu de travail plus attrayante pour les adultes prestataires de la Sécurité du revenu : ceux-ci, pour éviter de voir l'État récupérer une forte proportion des prestations qu'il leur a versées, quitteront le programme avant d'accéder aux mêmes niveaux de revenu de travail qu'actuellement. Mais le supplément de revenu de travail, qui incitait la famille à entrer sur le marché du travail ou à y rester, deviendra moins généreux,[39] et l'AUE de base s'y substituera partiellement.

### *Structure complexe, résultats imprévisibles*

Cette nouvelle structure d'incitation financière produira, sur le travail rémunéré, des effets qui restent difficiles à prévoir pour les familles concernées. En particulier, celles qui ne participaient pas au programme APPORT n'auront intérêt, devant l'augmentation subite de leur revenu disponible, ni à augmenter ni à réduire leur effort de travail pour bénéficier à plein de la prestation pour enfants.

Par ailleurs, des taux de récupération de 50 p. 100 et de 30 p. 100 frapperont désormais les revenus situés entre 13 628 $ et 29 000 $ (les plages de revenu où ces taux s'appliquent diffèrent selon le type de famille et le nombre d'enfants). À ces taux de récupération s'ajouteront les taux de l'impôt fédéral : impôt sur le revenu des particuliers et impôt des assurances sociales (« assurance-emploi » et régime des rentes du Québec).[40] Il devient difficile de prédire ce que seront les stratégies individuelles des familles relativement au travail dans ces situations de revenu.

Si on continue de monter dans l'échelle des revenus de travail, il faut rappeler que, à partir d'un revenu familial de 25 921 $, la prestation financière fédérale est récupérée selon un taux de 2,5 p. 100 (pour un enfant) ou de cinq p. 100 (pour deux enfants ou plus). Dans cette fourchette de revenu, un autre taux s'ajoute aux taux d'imposition des revenus personnels et des cotisations sociales : c'est le taux de récupération de la réduction de l'impôt « famille », réduction qui passe de quatre p. 100 à six p. 100. Puis, pour tout revenu familial brut supérieur à 50 000 $, l'allocation minimale pour enfants (le plancher est atteint pour des revenus entre 25 921 $ et 29 000 $ selon le nombre d'enfants) sera récupérée selon un taux de cinq p. 100.[41] Cette structure complexe, où de nouvelles « surtaxes » s'ajoutent à celles qui existent déjà pour grever le revenu de travail d'un nombre important de familles, produira des effets « désincitatifs » et des coûts d'inefficacité. De tout cela, il faut tenir compte dans l'évaluation des avantages et des inconvénients de la réforme. Car les « surtaxes » accroîtront pour ces familles le fardeau fiscal net par rapport au régime actuel alors que, des contribua-

bles sans enfant à charge, on n'exigera pas un tel supplément d'effort.

Certes, la réforme qui sera bientôt enclenchée vise à accroître l'efficacité dynamique du régime, et les gains à ce chapitre seront mesurables à l'accroissement de la participation au travail rémunéré et à l'accroissement des revenus de ce travail. Mais les résultats demeurent imprévisibles; ils varieront selon les comportements stratégiques des acteurs en présence et selon divers éléments de la conjoncture économique.

## Conclusion

Les interventions publiques en matière de Sécurité du revenu et de soutien des familles peuvent poursuivre des objectifs très divers. Cette multiplicité peut conduire à des conflits d'objectifs entre les différents responsables de l'Administration et à des compromis qui, en dénaturant les finalités recherchées, risquent de créer des injustices et des incohérences. Dans un volet « aide financière », la nouvelle politique familiale québécoise a été conçue pour aider à dissiper les effets « désincitatifs » du programme de la Sécurité du revenu. La formule retenue aura certes comme résultat de faciliter financièrement la présence d'enfants pour les familles à faible revenu; mais elle stimulera bien peu l'intérêt de celles-ci à l'égard du travail rémunéré. Bien sûr, nous avons laissé de côté, dans notre essai, certaines dispositions que comporte la réforme de la Sécurité du revenu; on en trouvera l'analyse dans les autres articles du présent cahier. D'ores et déjà, cependant, on peut rester sceptique devant une démarche qui, tout en affirmant favoriser par des mesures actives l'insertion sociale et économique, augmente l'aide financière pour enfants mais réduit le programme APPORT, seule mesure réelle d'incitation au travail.[42]

Le gouvernement du Québec suit, à quelques nuances près, la voie que le gouvernement fédéral a choisie en 1993 pour son régime d'aide financière aux familles.[43] En cela, d'ailleurs, le Canada se démarque de tous les pays développés : à près de 25 p. 100 de ses familles avec enfants, il refuse un soutien financier direct — partiel ou total. (Même aux États-Unis, on n'est pas allé aussi loin dans cette direction; seules les familles disposant d'un revenu imposable supérieur à 275 000$US se voient refuser l'exemption fiscale pour enfants à charge et la réduction afférente de l'impôt des particuliers.)

Il existe néanmoins une importante différence qualitative entre le régime fédéral canadien et le nouveau régime québécois : en vertu de ce dernier, toute famille aura droit au moins à une aide de 520 $ pour son premier enfant et de 480 $ pour chacun des suivants.

Au cours des 35 dernières années, le Québec a développé « son » modèle d'aide aux familles, qui s'apparente plutôt — quoiqu'avec un effort financier plus modeste en faveur des familles[44] — au modèle utilisé dans les pays d'Europe du Nord. Ce dernier accorde l'essentiel de son aide à toutes les familles sans considération de leur revenu, tout en privilégiant les catégories suivantes : familles ayant des enfants en bas âge, familles ayant plusieurs enfants, familles ayant un revenu de travail moyen. Depuis 1988, la politique familiale du gouvernement québécois, répondant à des préoccupations natalistes, cible les familles nombreuses et la petite enfance.[45] Désormais, en privilégiant par

une aide sélective la lutte contre la pauvreté financière des familles, le Québec adopte le même moyen et la même cible que l'Australie, le Canada et les États-Unis. Or, ces pays affichent la pire performance en ce qui concerne la pauvreté des enfants et des familles monoparentales.[46] Les pays d'Europe du Nord, le Royaume-Uni, les Pays-Bas, la France, la Belgique et l'ex-République fédérale d'Allemagne ont tous, en matière d'aide aux familles, des régimes universels relativement généreux (si on les compare à ceux des pays développés non européens). Ils y ajoutent une aide sélective qui, il faut l'avouer, a eu tendance à prendre plus d'importance ces dernières années.[47] Il y a sans doute des leçons à tirer des grands arbitrages que font, dans le domaine de la protection sociale (santé, éducation, sécurité du revenu, aide aux familles), les pays européens, eux aussi aux prises avec des problèmes de finances publiques.

Notre évaluation générale de l'AUE peut paraître sévère. Mais les autres volets de la politique familiale québécoise atténuent la portée de notre critique. Du point de vue des enfants, il est souhaitable que les parents disposent du temps nécessaire pour leur prodiguer des soins et favoriser leur développement physique et intellectuel. Or, cela implique que, après une maternité, les mères ne soient pas forcées de retourner trop tôt sur le marché du travail et que les pères puissent dégager un certain temps en faveur de la famille. Les mesures qui offrent des congés parentaux ainsi que des services d'éducation et de garde permettent aux parents de passer plus de temps avec leurs enfants et évitent aux mères de perdre à tout jamais le contact avec le marché du travail. Là aussi, force nous est de constater que le Québec, comme le Canada, a pris du retard par rapport aux différents modèles européens. Il faut donc souhaiter que le gouvernement mette rapidement en place ces autres volets de sa politique familiale. Car, pour l'instant, il prive d'une aide financière non négligeable la majorité des familles d'aujourd'hui, en retour d'une promesse d'aide en faveur des familles de demain.

## Notes

L'auteur remercie Robert Baril, de l'IRPP, pour les utiles commentaires et suggestions qu'il a formulés sur les premières versions du présent texte.

1 Près de 20 p. 100 des familles ayant des enfants âgés de zéro à 17 ans ne reçoivent plus d'aide. Gouvernement du Canada, *Mesures de sécurité du revenu visant les enfants*, Ottawa, Ministère du Développement des ressources humaines, 1994.

2 Camille Bouchard, Vivian Labrie et Alain Noël, *Chacun sa part*, rapport des trois membres du Comité externe de la réforme de la Sécurité du Revenu, Ministère de la Sécurité du revenu, mars 1996; Pierre Fortin et Francine Séguin, *Pour un régime équitable axé sur l'emploi*, Rapport soumis à la ministre de la Sécurité du revenu, mars 1996.

3 Gouvernement du Québec, *Un parcours vers l'insertion, la formation et l'emploi*, document de consultation, Ministère de la Sécurité du revenu, 1996; Gouvernement du Québec, *Nouvelles dispositions de la politique familiale : les enfants au coeur de nos choix*, Secrétariat à la famille, Office des services de garde à l'enfance, 1997.

4 Une telle évaluation dépasse largement le cadre de la présente étude qualitative. Par ailleurs, les informations présentées dans les documents gouvernementaux sur les conséquences des réformes proposées sont extrêmement fragmentaires, pour ne pas dire inexistantes. Par exemple, la comparaison entre l'aide financière actuellement versée au bénéfice des enfants et la situation qui prévaudra après la réforme ne s'appuie que sur quelques cas types, représentant un mince éventail des familles. Enfin, ces documents n'apportent aucune précision sur les dispositions concernant certaines mesures générales de la nouvelle politique familiale (comme les services de garde, l'assurance parentale) ou certaines de ses mesures particulières (comme la réduction de l'impôt des familles).

5 Le gouvernement du Québec, dans son bilan sur le soutien financier à l'égard des enfants (présenté lors du Sommet sur l'économie et l'emploi, en octobre 1996), classe parmi les mesures d'aide aux familles les dépenses qu'il consacre au préscolaire. Ainsi soulève-t-il lui-même la question de la finalité de cette mesure : s'agit-il d'une politique d'éducation favorisant la scolarisation des enfants, d'une politique familiale ou d'une politique de la petite enfance ?

6 Il faut rappeler que d'autres dispositifs importants, notamment la fiscalité et l'ensemble des minima sociaux, ont pour objet la redistribution de la richesse.

7 Une telle conception n'entraîne pas que le montant doive être le même, quel que soit le rang de l'enfant; dans l'hypothèse d'économies d'échelle (ou de « déséconomies » d'échelle), les rangs supérieurs se voient accorder un montant moins élevé (ou plus élevé). Dans ce contexte, le versement de prestations substantielles aux familles nombreuses favoriserait la constitution de familles dont la taille excéderait la capacité des parents de prendre réellement en charge tous les aspects de l'éducation.

8 Gouvernement du Québec, *La politique familiale — Énoncé des orientations et de la dynamique administrative*, Conseil des ministres, 1987.

9 Là aussi, les connaissances générées par la recherche fondamentale en sciences sociales constituent un apport précieux, sinon indispensable.

10 Dans le discours inaugural de la session parlementaire, prononcé à Québec le 25 mars 1996, le premier ministre Bouchard qualifiait

les programmes de complexes, d'inadéquats dans certains de leurs aspects; il manifestait l'intention d'utiliser plus efficacement les sommes consacrées aux familles. Le document officiel du *Sommet socio-économique d'octobre 1996* formulait les critiques suivantes : système compliqué, mesures superposées, peu d'incitation au travail, réponse inadéquate aux besoins des « jeunes » familles, couverture incomplète des « besoins essentiels » des enfants pour certaines familles, inégalité des chances pour les enfants des milieux défavorisés.

11 L'extension du congé parental aux travailleurs et aux travailleuses autonomes aura une influence marginale; car moins de cinq p. 100 des naissances sont le fait de femmes considérées comme travailleuses autonomes.

12 Les taux de réduction de l'allocation unifiée sont de 50 p. 100 ou de 30 p. 100 et changent pour des plages de revenu très rapprochées. La logique qui préside à cette structure compliquée est peu transparente. Elle découle du désir d'harmoniser les taux de réduction avec le supplément fédéral au revenu de travail familial, qui accompagne la prestation fiscale fédérale pour enfants.

13 Pour la disposition réduisant l'impôt des familles, le gouvernement annonce que le taux de réduction où l'aide fiscale maximale commence à diminuer (soit le seuil de revenu où l'impôt devient exigible) passera de quatre p. 100 à six p. 100 par dollar de revenu additionnel. La réduction d'impôt à l'égard des familles vise, d'une part, à ce que les familles admissibles au supplément de revenu de travail n'aient pas d'impôt à payer; d'autre part, cette réduction d'impôt a pour effet de hausser le seuil de revenu à partir duquel l'impôt devient exigible. Or, il faut rappeler que les paramètres du programme APPORT sont revus à la baisse pour tenir compte de l'augmentation de l'aide financière accordée par l'AUE : les déboursés du programme, qui s'élevaient à 61 millions $ en 1995, chuteraient à 27 millions $. En conséquence, la réduction de l'impôt se trouverait réduite de 111 millions $ par rapport aux 375 millions $ que la disposition coûtait au gouvernement en pertes de revenu fiscal pour 1995.

14 En 1995, le soutien financier direct du gouvernement québécois s'élevait à 2512 millions $, soit la somme des composantes suivantes (exprimées en millions $) : impôt sur le revenu lié à la reconnaissance des besoins essentiels des enfants (788); portion « enfants » de la Sécurité du revenu (510); réduction d'impôt à l'égard de la famille (375); programme APPORT (61); aide au logement (98); allocations familiales de base pour nouveau-nés et jeunes enfants (652); et portion « enfants » des crédits pour TVQ (28). Le réaménagement proposé se traduirait par une aide financière totale de 2034 millions $, formée des coûts réunis des programmes ou dispositions suivants : impôt sur le revenu lié à la reconnaissance des besoins essentiels des enfants (788); allocation unifiée pour enfants (955); réduction d'impôt à l'égard de la famille (264); programme APPORT (27). La différence entre les 2512 millions $ de 1995 et le réaménagement proposé est de 478 millions $.

15 Pour les femmes, ces dispositions se traduisent par des salaires et une sécurité financière plus élevés. Par ailleurs, l'autonomie financière que procure aux femmes un travail rémunéré favorise un meilleur partage des responsabilités parentales entre les conjoints et une plus grande participation des pères. L'intégration des parents au marché du travail fournit aux enfants des modèles de rôles familiaux positifs. À long terme, les enfants eux-mêmes tirent des avantages

de cette situation, s'ils y jouissent de services de garde stables et de haute qualité.

16 L'avantage de la simplification administrative apportée au régime de la Sécurité du revenu (des 70 barèmes actuels, on passerait à une dizaine) est totalement factice. À partir du moment où l'on considère qu'un premier enfant d'une famille monoparentale représente un supplément de 250 $ par mois (contre 125 $ pour le deuxième enfant d'une famille monoparentale ou pour le premier d'une famille biparentale), le calcul de la prestation est purement mécanique. À la limite, si toutes les familles bénéficiaires n'avaient qu'un seul enfant, le nombre de barèmes fondrait comme par magie.

17 Le mot *complexe* vient du latin *complexus* (*éléments imbriqués*). Il ne doit pas être confondu avec *compliqué*, qui implique *embarras*.

18 Pour une analyse du « modèle » européen et des particularités qu'il revêt selon les pays, voir Michel Leblanc, Pierre Lefebvre et Philip Merrigan, « Comment accroître le soutien public en faveur des enfants », Institut de recherche en politiques publiques, *Choix*, vol. 2, n$^{O}$ 6, août 1996. Le tableau A2 illustre l'ampleur de l'aide aux familles.

19 Nous convenons que l'on peut discuter les montants des prestations, la modulation retenue et la décision d'offrir simultanément des allocations familiales et des allégements fiscaux. Néanmoins, une telle discussion devrait reposer sur des principes clairs.

20 On trouvera une analyse remarquable des questions relatives à l'État providence en Europe, dans Anthony Atkinson, *Incomes and the Welfare State : Essays on Britain and Europe*, New York, Cambridge University Press, 1995. Lire en particulier le chapitre 12, intitulé « On Targeting and Family Benefits », qui porte sur les critères de ciblage de l'aide à la famille, sur la pauvreté et sur les objectifs sociaux de la politique familiale.

21 Une multitude de programmes tiennent compte de la présence d'enfants dans les familles : mentionnons par exemple les indemnités associées aux accidents du travail et de la route, l'aide juridique, les services médicaux à l'aide sociale, etc. Mais ils ne figurent pas dans l'énumération des programmes de Sécurité du revenu qui prévoient une modulation selon la présence d'enfants et dont une portion pourrait être détachée pour bonifier l'AUE. Enfin les suppléments « enfants » ne prennent en compte ni la composante logement ni les prestations spéciales de l'aide sociale.

22 Actuellement, toute pension alimentaire payée à un bénéficiaire de l'aide sociale est entièrement récupérée par le programme. La réforme proposée ici suggère que le parent gardien en conserve une partie.

23 Le ciblage s'effectue à partir d'informations imparfaites, tant pour l'administrateur du programme que pour le bénéficiaire potentiel. Les problèmes relatifs à l'admissibilité des bénéficiaires et à la détermination des prestations sont bien connus; ils se traduisent notamment par l'abaissement du taux de recours (*take-up rate*) et par la réduction de l'équité horizontale et verticale de la mesure. Voir Atkinson, *Incomes and the Welfare State...*; Jean-Yves Duclos, « On Equity Aspects of Imperfect Income Redistribution », *Review of Income and Wealth*, vol. 41, n$^{O}$ 2, 1995, p. 177-190.

24 La lutte à la pauvreté est au centre d'une proposition canadienne de prestation intégrée, analogue à celle du Québec et défendue par Ken Battle et Leon Muszynski, *One Way to Fight Child Poverty*, Ottawa, Caledon Institute of Social Policy, 1995. Les auteurs ont le mérite d'illustrer les conséquences de

leur proposition pour l'ensemble des familles ontariennes.

25 Gouvernement du Canada, *Mesures de sécurité du revenu visant les enfants*.

26 On peut illustrer cet effet à l'aide d'un cas type, qui vaut aussi pour d'autres situations familiales. Dans la situation actuelle, une mère vivant seule avec deux enfants de deux et de quatre ans, ne recevant pas les prestations de la Sécurité du revenu et gagnant un revenu de travail de 10 000 $ reçoit, en aide financière nette des deux paliers de gouvernement (après paiement des frais de garde et déduction de l'aide financière reçue à cette fin), environ 6600 $, ce qui lui procure un revenu disponible d'un peu plus de 16 000 $. Si elle vit avec le père des enfants ou un autre conjoint ayant un revenu de travail de 20 000 $, l'aide nette se réduit à 2900 $, et le revenu familial disponible est d'environ 27 000 $. Cet exemple montre que l'aide publique n'est pas sans effet sur la composition des familles. Or, la nouvelle politique d'aide financière va accentuer ces écarts.

27 Le Livre vert et le Livre blanc signalent que des dispositions (transitoires) seront prises afin que les familles actuellement prestataires ne soient pas désavantagées, tant qu'elles ne quitteront pas la Sécurité du revenu.

28 Les cas types retenus dans le Livre vert sur la Sécurité du revenu ont fait l'objet d'une sélection stratégique. Si on relève des situations familiales diversifiées (un parent et deux parents; un, deux et trois enfants de sept ans ou plus), s'étendant sur une plage de revenus de travail qui va de 2000 $ à 13 628 $ (un parent) ou à 19 339 $ (deux parents), ce qui correspond aux seuils de revenu où le supplément au revenu de travail devient nul, on constate que les gains des familles en matière de revenu disponible sont très modestes. En outre, une part importante de ces gains est imputable à l'augmentation de l'exonération de revenu avant que la prestation de la Sécurité du revenu ne soit réduite. Voir Ruth Rose, « La réforme de la Sécurité du revenu et son impact sur les familles », document préparé dans le cadre du protocole UQAM-Relais Femmes, Relais femmes, janvier 1997.

29 Toute l'argumentation repose sur le concept des « besoins essentiels » reconnus par la fiscalité québécoise. Ce concept et sa définition sont propres au Québec. Il convient de souligner que l'imputation d'une portion « enfants » dans les barèmes de la Sécurité du revenu est en partie discrétionnaire. Quant à l'insuffisante couverture des besoins dits essentiels pour les enfants qui n'occupent dans leur famille ni le premier ni le deuxième rang, elle est attribuable au fait que, depuis 1992, la prestation fiscale fédérale pour enfants n'a pas été indexée par rapport à l'inflation. Même si l'inflation a été faible au cours des dernières années, la non-indexation de la prestation et des seuils de revenu afférents érode le pouvoir d'achat et réduit le nombre de familles bénéficiaires. C'est là une grave lacune de la politique fédérale.

30 Le tableau 1 indique qu'en 1994 un peu plus d'un million de couples sans enfant disposaient d'un revenu total moyen de 48 000 $. Certains de ces couples pourront avoir des enfants par la suite — ou en avoir déjà eu qu'ils soutiennent encore financièrement.

31 Au palier fédéral, ces familles ne reçoivent pas d'aide fiscale. Pour respecter le principe, il faut soit une exemption entière correspondant aux besoins, soit un crédit non remboursable dont la valeur corresponde à une exemption fiscale transformée en crédit au taux de taxation marginal maximum du revenu (de 52,9 p. 100 au Québec). Or, seul le fisc québécois accorde une exemption fiscale pour enfants, exemption qui est transformée

en crédit d'impôt non remboursable, au taux de 20 p. 100.

32 Sur le plan de la redistribution, le bilan de la politique familiale est d'autant plus délicat à établir qu'une partie de l'aide financière est remplacée par une aide en nature. Cette dernière, bien sûr, apportera plus tard des avantages à certains moments cruciaux du cycle de la vie parentale : lorsque, par exemple, les enfants seront en âge de fréquenter les services de garde et le préscolaire. Mais ce sera toujours pour des périodes précises et limitées.

33 Il donne une idée approximative de la répartition des familles. Car il inclut les transferts et il tient compte du revenu des familles monoparentales, qui est substantiellement inférieur à celui des familles biparentales.

34 Les familles à revenu de travail modeste ne sont pas nécessairement gagnantes, si l'on tient compte des modalités proposées pour les frais de services de garde. Actuellement, l'exonération financière pour services de garde et le crédit d'impôt afférent font en sorte que ces familles paient un tarif journalier minime. Or, l'instauration du tarif de 5 $ par jour augmentera considérablement leur dépenses à ce chapitre. L'AUE vient alors compenser partiellement ou totalement cette hausse. Au titre du coût des services de garde, ce sont les familles à revenu de travail élevé qui bénéficieront le plus de la nouvelle tarification.

35 Il ne s'agit pas ici de familles pauvres au sens où Statistique Canada parle de « seuils de faible revenu ». Il s'agit plutôt de familles à faible revenu de travail et qui, sans ce revenu de travail ou sans les prestations de l'« assurance-emploi », seraient peut-être admissibles à la Sécurité du revenu.

36 Le document d'information du gouvernement fédéral, *Mesures de sécurité du revenu visant les enfants* et Battle et Muszynski, *One Way to Fight Child Poverty* avancent la même proposition comme moyen de lutter contre la pauvreté des enfants. La question de l'incitation au travail est secondaire dans sa défense.

37 Jonathan Kesselman, « Public Policies to Combat Child Poverty : Goals and Options », dans Keith Banting et Ken Battle (dir.), *A New Social Vision for Canada : Perspectives on the Federal Discussion Paper on Social Security Reform*, Kingston et Ottawa, Queen's University School of Policy Studies et Caledon Institute of Social Policy, 1994, p. 74-97.

38 À court terme, du moins. Par la suite, et dans la mesure où les comportements changent (c'est-à-dire si cette disposition amène les parents à modifier leurs activités de travail), le résultat est plus diffus. De façon générale, avec un tel programme sélectif, la compensation des charges familiales devient moins coûteuse au fur et à mesure qu'augmente le travail des familles.

39 Pour une famille biparentale, le supplément maximal passe de 3800 $ à 2843 $, et le taux de réduction passe de 40 p. 100 à 42 p. 100.

40 Pour les familles dont le revenu de travail se situe entre 20 921 $ et 25 921 $, au taux de 30 p. 100 de l'AUE se superpose le taux fédéral de réduction de 10 p. 100 pour le supplément au revenu de travail. (Celui-ci passera à 20 p. 100 en juillet 1998, alors que doublera le supplément de 500 $.)

41 Sur ces plages de revenu, s'appliqueront également, d'une part le taux de réduction (qui passe de quatre p. 100 à six p. 100) de la baisse de l'impôt « famille » et, d'autre part, les taux d'imposition de la fiscalité personnelle.

42 À tort ou à raison, la plupart des observateurs portent un jugement négatif sur le système américain en matière de Sécurité du revenu pour les familles les plus démunies. Pourtant, les mesures actives y jouent un rôle prépondérant. Le crédit fédéral d'impôt rembourse-

ble pour revenu de travail gagné (régime qui fonctionne selon des modalités analogues à celles du programme québécois APPORT) représente en 1996 le tiers (soit 25 milliards $) du soutien aux familles à faible revenu ou sans revenu. Un deuxième tiers (environ 25 milliards $) est constitué du programme mixte fédéral-États (AFDC-UP) d'assistance sociale aux familles monoparentales et aux familles biparentales dont un ou les deux conjoints ont épuisé leurs prestations d'assurance-chômage. Le troisième tiers (27 milliards $) vient du programme fédéral du soutien alimentaire. Au Québec, les réformes en cours vont réduire à la portion congrue les mesures qui rendent directement le travail « plus payant ».

43 Le tableau A1 de l'*Annexe statistique* illustre la réduction, très importante en termes réels, survenue entre 1974 et 1993 dans le soutien accordé aux enfants par le gouvernement fédéral. Il montre aussi que, par enfant, le soutien direct du Québec dépasse de 50 p. 100 celui du fédéral.

44 Peut-être à tort, au détriment d'efforts financiers plus élevés que dans les pays européens dans les domaines de la santé et de l'éducation post-secondaire (ainsi que de l'assurance-chômage, si l'on déborde sur le palier fédéral).

45 Au Québec, la fécondité est inférieure à celle que l'on constate en Europe et, ce qui est plus inquiétant, la descendance finale des générations est particulièrement faible; les générations de femmes québécoises nées après 1942 ne se sont pas reproduites. Faute d'espace, nous ne pouvons discuter ici le jugement hâtif que le Livre blanc porte sur l'apparente inefficacité de la politique existante en matière de natalité.

46 Sur les points qui suivent, voir l'analyse de Leblanc, Lefebvre et Merrigan, « Comment accroître le soutien public »; la note 4, ainsi que les tableaux A2 et A3 de l'*Annexe statistique*.

47 Voir le tableau A1 de l'*Annexe statistique*.

**Personnel de recherche de l'IRPP**
Monique Jérôme-Forget (president/présidente)
Robert Baril
Nicholas Ignatieff
France St-Hilaire

**Directrice exécutive**
Marye Ménard-Bos

**Coordonnateur de la série**
Robert Baril

**Design & Production**
Schumacher Design

**Impression**
Reprotech

**IRPP**
1470, rue Peel, bureau 200
Montréal (Québec)
H3A 1T1
Tel.: 514-985-2461
Fax: 514-985-2559
E-mail: irpp@irpp.org

Tableau A1

## Estimation des dépenses des gouvernements fédéral et québécois pour le soutien des familles avec enfants (en millions $)

| Mesures et dépenses | Gouvernement fédéral[1] | | | | Québec | |
|---|---|---|---|---|---|---|
| | 1974 | 1984 | 1992 | 1993 | 1985 | 1995 |
| Prestations monétaires et avantages fiscaux | | | | | | |
| 1. Allocations familiales brutes | 1 824 | 2 360 | 2 821 | - | 299 | 652[2] |
| après impôts fédéral et provinciaux | 1 496 | 1 734 | 1 630 | - | 299 | 652 |
| 2. Exemption fiscale/crédit d'impôt non remboursable pour enfants à charge | 964 | 1 196 | 600 | - | 165 | 788 |
| 3. Crédit d'impôt remboursable pour enfants à charge | - | 1 325 | 2 215 | - | - | - |
| 4. Prestation fiscale pour enfants à charge | - | - | - | 4 950 | - | - |
| 5. Réduction impôt famille | - | - | - | - | - | 375 |
| Total: 1+ 2 + 3 + 4 | 2 460 | 4 255 | 4 445 | 4 950 | 464 | 1 815 |
| Total (en dollars de 1986) | 5 758 | 4 606 | 3 463 | 3 796 | 483 | 1 360 |
| Nombre de familles (en milliers) | 3 637 | 3 637 | 3 759 | 3 840 | 930 | 960 |
| Nombre d'enfants de 0 à 17 ans (en milliers) | 7 344 | 6 622 | 6 821 | 6 950 | 1 621 | 1 659 |
| Soutien par enfant (en dollars) | 335$ | 642$ | 652$ | 712$ | 298$ | 1 094$ |
| Soutien par enfant (en dollars de 1986) | 831$ | 695$ | 508$ | 546$ | 310$ | 820$ |
| Valeur du soutien de 1974 par enfant (en dollars de 1986) | 335$ | 768$ | 1 064$ | 1 084$ | 174$[3] | 243$[3] |

[1] Compte tenu de la fiscalité provinciale.

[2] Allocations familiales, allocations pour jeunes enfants et allocations de naissance du Québec.

[3] Valeur des allocations familiales, excluant l'exemption fiscale pour enfants qui, en 1974, ne s'appliquait qu'aux enfants de 16 ans et plus.

Sources : Pour les allocations familiales brutes du fédéral et pour le nombre d'enfants et de familles : Ministère de la Santé et du Bien-être social, Canada. Pour les allocations familiales nettes et l'évaluation des dépenses fiscales, voir pour l'année 1974, Conseil national du bien-être social, *Le régime caché d'assistance sociale*, novembre 1976; Pour l'année 1984, Ministère de la Santé nationale et du Bien-être social, *Prestations aux enfants et aux personnes âgées*, document d'étude, janvier 1985; Pour l'année 1992, France St-Hilaire, « À qui profitent les avantages fiscaux ?», Institut de recherche en politiques publiques, *Choix*, vol. 1, no 5, 1995. Pour la prestation fiscale fédérale, Ministère du Développement des ressources humaines, *Mesures de sécurité du revenu visant les enfants*, 1994. Pour les programmes québécois, JeanPierre Simard, *Mesures d'aide à la famille*, Ministère de la Sécurité du revenu du Québec, 1994; Ministère des Finances du Québec, *La fiscalité des particuliers et les programmes de transfert*, 1996.

Tableau A2

# Indicateurs de pauvreté chez les enfants et les familles monoparentales, avant et après transferts et impôts directs (certains pays développés)[1]

| Pays et année | Incidence de la pauvreté chez les enfants (en pourcentage) | | Incidence de la pauvreté chez les familles monoparentales (en pourcentage) | |
|---|---|---|---|---|
| | Avant transferts et impôts | Après transferts et impôts | Avant transferts et impôts | Après transferts et impôts |
| All. féd. 84/85 | 9,7 | 3,8 | 46,5 | 33,3 |
| Belgique 85 | 21,8 | 3,6 | 63,3 | 19,4 |
| France 84 | 24,7 | 5,7 | 44,4 | 18,6 |
| Pays-Bas 87 | 14,3 | 4,1 | 73,9 | 12,0 |
| Royaume-Uni 86 | 29,5 | 7,3 | 75,1 | 28,3 |
| Norvège 86 | n.d. | 3,9 | n.d. | 18,0 |
| Suède 87 | 13,1 | 3,7 | 38,3 | 5,9 |
| Australie 85/86 | 17,5 | 12,0 | 62,5 | 55,6 |
| Canada 87 | 18,4 | 12,6 | 57,1 | 48,6 |
| États-Unis 86 | 23,2 | 21,0 | 57,5 | 54,8 |
| Moyenne | 20,2 | 8,1 | | 30,9 |

Les taux de pauvreté ont été calculés pour les familles dont le chef était âgé de 60 ans ou moins. Les seuils de pauvreté ont été fixés à 50 p. 100 du revenu médian disponible (après impôts et transferts), ajusté selon la taille de l'ensemble des familles de chacun des pays.

n.d. Information non disponible dans les études publiées.

Sources : OCDE, *Measurement of Low Incomes and Poverty in a Perspective of International Comparisons*, Labour Market and Social Policy Occasional Papers n° 14, 1994; M. Forster, « Les effets des transferts nets sur les bas revenus dans le cas des familles non composées de personnes âgées », *Revue économique de l'OCDE*, n° 22, printemps 1994, p. 195-237.

Tableau A3

# Valeur des allocations familiales universelles annuelles (incluant les suppléments selon le revenu) et écarts entre couples avec enfants et couples sans enfant pour l'impôt personnel à payer (Dans certains pays développés, 1992, en dollars canadiens selon les parités de pouvoir d'achat)

| Types de familles<br>Pays | Couples<br>1 enfant de 3 ans | | Couples<br>2 enfants (3 et 7 ans) | | Couples<br>3 enfants (3, 7, 14 ans) | | Parents seuls<br>1 enfant de 3 ans | | Parents seuls<br>1 enfant de 7 ans | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| **Allocations familiales universelles selon le type de famille[1]** | | | | | | | | | | |
| 1. Allemagne féd. | 492 | (960) | 1 067 | (3 465) | 2 013 | (n.d.) | 492 | (492) | 492 | (492) |
| 2. Belgique | 810 | (810) | 2 903 | (2 903) | 6 063 | (6 063) | 1 147 | (1 147) | 1 147 | (1 147) |
| 3. France | 1 360[a] | (2 060)[b] | 1 451 | (3 582) | 3 301 | (n.d.) | 2 060[a] | (4 682)[b] | 1 007 | (1 007) |
| 4. Pays-Bas | 679 | (679) | 1 990 | (1 990) | 3 512 | (3 512) | 936 | (936) | 936 | (936) |
| 5. Royaume-Uni | 983 | (2 230) | 1 779 | (4 073) | 2 552 | (n.d.) | 1 538 | (2 809) | 1 538 | (2 809) |
| 6. Danemark | 1 053 | (1 053) | 1 873 | (1 873) | 2 669 | (2 669) | 2 950 | (2 950) | 2 950 | (2 950) |
| 7. Norvège | 2 013 | (2 013) | 3 488 | (3 488) | 5 150 | (5 150) | 4 425 | (7 679) | 4 425 | (7 679) |
| 8. Suède | 1 121 | (1 121) | 2 242 | (2 242) | 2 869 | (2 869) | 2 869 | (2 869) | 2 869 | (2 869) |
| 9. Australie | 515[c] | (1 498) | 1 030[c] | (4 027) | 1 545[c] | (n.d.) | 515[d] | (4 214) | 515[d] | (4 214) |
| 10. États-Unis | 0 | (1 821)[d] | 0 | (1 919)[d] | 0 | (1 919)[d] | 0 | (1 821)[d] | 0 | (1 919)[d] |
| 11. Canada | | | | | | | | | | |
| Maximum | 419[e] | (1 233)[f] | 838[e] | (2 253)[f] | 1 257[e] | (3 273)[f] | 419[e] | (1 233)[f] | 419[e] | (1 020)[f] |
| Minimum | 0[e] | | 0[e] | | 0[e] | | 0[e] | | 0[e] | |

[1] Entre parenthèses : allocations familiales universelles plus suppléments selon le revenu, estimé égal à 50 p. 100 du revenu moyen des hommes du pays considéré.

[2] Revenu moyen des hommes, suivi, entre parenthèses, du revenu moyen des hommes augmenté de 0,66 du revenu moyen des femmes.

[a] Montant total versé du cinquième mois de la grossesse jusqu'au troisième mois après la naissance. Aucune allocation familiale universelle n'est versée aux familles ayant un seul enfant, sauf si le revenu familial est considéré comme insuffisant (voir la note b).

[b] Allocation parentale pour jeunes enfants, versée si l'enfant a moins de trois ans et selon le revenu familial.

[c] Si le revenu familial est inférieur à 61 704 $; ce seuil s'élève de 3040 $ pour chaque enfant après le premier.

[d] Crédit remboursable maximum (1993) pour revenu gagné : 1821 $ pour une personne à charge; 1919 $ pour deux personnes à charge ou plus.

[e] Allocation familiale brute (si la famille ne paie pas d'impôt).

[f] Allocation familiale brute (si la famille ne paie pas d'impôt), plus crédit d'impôt remboursable.

| Types de familles<br>Pays | Couples avec 1 enfant | | Couples avec 2 enfants | | Couples avec 3 enfants | |
|---|---|---|---|---|---|---|
| **Écarts entre couples avec enfants et couples sans enfant, pour l'impôt personnel à payer[a]** | | | | | | |
| 1. Allemagne féd. | 562 | (772) | 1 124 | (1 124) | 1 686 | (1 686) |
| 2. Belgique | 304 | (304) | 796 | (796) | 2 084 | (2 084) |
| 3. France | 492 | (538) | 492 | (913) | 492 | (1 639) |
| 4. Pays-Bas | 0 | (0) | 0 | (0) | 0 | (0) |
| 5. Royaume-Uni | 0 | (0) | 0 | (0) | 0 | (0) |
| 6. Danemark | 0 | (0) | 0 | (0) | 0 | (0) |
| 7. Norvège | 0 | (0) | 0 | (0) | 0 | (0) |
| 8. Suède | 0 | (0) | 0 | (0) | 0 | (0) |
| 9. Australie | 211[j] | (0) | 211[j] | (0) | 211[j] | (0) |
| 10. États-Unis | 398 | (398) | 819 | (819) | 1217 | (1 217) |
| 11. Canada | 100[j] | (100) | 200[j] | (200) | 300[j] | (300) |

[a] Allocation familiale nette après récupération fiscale.

[b] Allocation de soutien familial (si le parent non gardien ne fournit aucun soutien), plus allocation de parent seul, plus b.

[i] Si l'épouse ne travaille pas.

[j] Valeur du crédit d'impôt non remboursable pour enfants à charge.

n.d. Information non disponible.

Sources : Pour tous les pays sauf la Suède et le Canada : Jonathan Bradshaw *et al.*, *Support for Children : A Comparison of Arrangements in Fifteen Countries*, Department of Social Security, Research Report no 21, London, HMSO, tableaux 4.1, 4.3, 4.5 et 5.3. Pour la Suède : Danièle Bélanger, *Fécondité et politiques familiales en Scandinavie depuis 1960*, Rapport présenté au Secrétariat à la Famille du Québec, octobre 1992. Pour les parités de pouvoir d'achat : OCDE, *OECD in Figures*, édition 1993; et calculs de l'auteur.

## Publications récentes de l'IRPP

### *Éducation :*

Derek Hum and Wayne Simpson, *Maintaining a Competitive Workforce : Employee-Based Training in The Canadian Economy*

Thomas T. Schweitzer, *The State of Education in Canada*

Stephen B. Lawton, *Busting Bureaucracy to Reclaim our Schools*

Bruce Wilkinson, *Educational Choice : Necessary But Not Sufficient*

Peter Coleman, *Learning About Schools : What Parents Need to Know and How They Can Find Out*

Edwin G. West, *Ending the Squeeze on Universities*

### *Finances publiques :*

Paul A.R. Hobson and France St-Hilaire, *Toward Sustainable Federalism : Reforming Federal-Provincial Fiscal Arrangements*

### *Gestion de l'état :*

Peter Aucoin, *The New Public Management : Canada in Comparative Perspective*

F. Leslie Seidle, *Rethinking the Delivery of Public Services to Citizens*

Kirk Cameron and Graham White, *Northern Governments in Transition : Political and Constitutional Development in the Yukon, Nunavut and the Western Northwest Territories*

G. Bruce Doern, *The Road to Better Public Services : Progress and Constraints in Five Canadian Federal Agencies*

Donald G. Lenihan, Gordon Robertson and Roger Tassé, *Canada : Reclaiming the Middle Ground*

F. Leslie Seidle (ed.), *Seeking a New Canadian Partnership : Asymmetrical and Confederal Options*

F. Leslie Seidle (ed.), *Equity and Community : The Charter, Interest Advocacy and Representation*

F. Leslie Seidle (ed.), *Rethinking Government : Reform or Reinvention ?*

### *Politiques sociales :*

Adil Sayeed (ed.), *Workfare : Does it Work ? Is it Fair ?*

Monique Jérôme-Forget, Joseph White and Joshua M. Wiener (eds.), *Health Care Reform Through Internal Markets : Experience and Proposals*

Ross Finnie, *Child Support : The Guideline Options*

Elisabeth B. Reynolds (ed.), *Income Security : Changing Needs, Changing Means*

Jean-Michel Cousineau, *La Pauvreté et l'État : Pour un nouveau partage des compétences en matière de sécurité sociale*

### *Télécommunications :*

W.T. Stanbury (ed.), *Perspectives on the New Economics and Regulation of Telecommunications*

Yves Rabeau, *Les télécommunications : problématique d'une industrie en évolution rapide*

Charles Sirois and Claude E. Forget, *The Medium and the Muse : Culture, Telecommunications and the Information Highway*

Charles Sirois et Claude E. Forget, *Le Médium et les Muses : la culture, les télécommunications et l'autoroute de l'information*

### *Villes-régions :*

Paul A.R. Hobson and France St-Hilaire (eds.), *Urban Governance and Finance : A Question of Who Does What*

Andrew Sancton, *Governing Canada's City-Regions : Adapting Form to Function*

William Coffey, *The Evolution of Canada's Metropolitan Economies*

## Choix/Choices

*Finances publiques :*

Jacques Henripin, *Les pensions de retraite dans une société vieillissante*

Philip Oreopoulos, *Bad Tasting Medicine : Removing Intergenerational Inequity from the CPP*

Jack Mintz and Thomas Wilson, *The Taxing Question of Savings : Should Retirement Savings be Taxes ?*

France St-Hilaire, *À qui profitent les avantages fiscaux ? / For Whom the Tax Breaks*

Philip Oreopoulos and Laurence J. Kotlikoff, *Restoring Generational Balance in Canada*

Michel Leblanc et François Vaillancourt, *Répartition régionale des dépenses fiscales touchant les corporations / Regional Distribution of Federal Corporate Tax Expenditures*

*Gestion de l'état :*

Jean-Claude Deschênes, *Les agences britanniques, source d'inspiration des modernisations administratives*

Peter Aucoin and Jean-Claude Deschênes, *Operational Agencies : From Half-Hearted Efforts to Full-Fledged Government Reform*

*Les politiques sur la famille :*

Michel Leblanc, Pierre Lefebvre et Philip Merrigan, *Comment accroître le soutien public en faveur des enfants*

*La réforme de la sécurité sociale :*

*IRPP prend position / The IRPP Position*
*Commentaries on the Axworthy Green Paper*

*Santé :*

Monique Jérôme-Forget et Claude E. Forget, *Les marchés internes dans le contexte canadien*

*Série Québec-Canada :*

Armand de Mestral et François Rocher, *Un Québec souverain et l'union économique Québec-Canada*

Stéphane Dion et Christian Dufour, *L'évolution du fédéralisme canadien*

Reuven Brenner, Fred Lazar et David W. Slater, *La monnaie d'un Québec souverain*

Josée Legault et Jeremy Webber, *L'avenir de la communauté anglophone au Québec / The Future of the Anglophone Community in Québec*

Gerald R. Alfred et Renée Dupuis, *Les peuples autochtones et l'avenir du Québec*

Marcel Côté et Pierre-Paul Proulx, *Les implications économiques d'un Québec souverain*

Patrick J. Monahan et José Woehrling, *L'accession du Québec à la souveraineté : aspects juridiques*

Les livres sont disponibles chez :

Éditions Renouf
5369 Canotek Road
Ottawa (Ontario)
K1J 1J3
Téléphone : 613-745-2665
Télécopieur : 613-745-7660

Veuillez communiquer directement avec l'IRPP pour obtenir un exemplaire du document *Choix* :

IRPP
1470, rue Peel, bureau 200
Montréal (Québec)
H3A 1T1
Téléphone : 514-985-2461
Télécopieur : 514-985-2559
E-mail : irpp@irpp.org
Internet : www.irpp.org

Créé en 1972, l'Institut de recherche en politiques publiques est un organisme national et indépendant à but non lucratif.

L'IRPP a pour mission de favoriser le développement de la pensée politique au Canada par son appui et son apport à un processus élargi, plus éclairé et plus efficace d'élaboration et d'expression des politiques publiques.

Dans le cadre de cette mission, l'IRPP a pour mandat :

- d'identifier les questions politiques auxquelles le Canada sera confronté dans l'avenir et d'entreprendre des recherches indépendantes à leur sujet;
- de favoriser une large diffusion des résultats les plus importants de ses propres recherches et de celles des autres sur ces questions;
- de promouvoir une analyse et une discussion objectives des questions politiques de manière à faire participer activement au débat public tous les secteurs de la société canadienne et toutes les régions du pays, et à rattacher la recherche à l'évolution sociale et à l'élaboration de politiques.

L'indépendance de l'IRPP est assurée par les revenus d'un fonds de dotation auquel ont souscrit les gouvernements fédéral et provinciaux, ainsi que le secteur privé.

Founded in 1972, the Institute for Research on Public Policy is an independent, national, nonprofit organization. Its mission is to improve public policy in Canada by promoting and contributing to a policy process that is more broadly based, informed and effective.

In pursuit of this mission, IRPP

- identifies significant public policy questions that will confront Canada in the longer term future, and undertakes independent research into these questions;
- promotes wide dissemination of key results from its own and other research activities;
- encourages non-partisan discussion and criticism of public policy issues by eliciting broad participation from all sectors and regions of Canadian society and linking research with processes of social learning and policy formation.

The IRPP's independence is assured by an endowment fund, to which federal and provincial governments and the private sector have contributed.

IRPP